

决策过程

著 者/美 查尔斯・林德布洛姆
译 者/竺乾威 胡君芳

● 上海译文出版社

Charles E. Lindblom

THE POLICY MAKING PROCESS

Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1968

根据新泽西州恩格尔伍德克利夫斯

普兰蒂斯-霍尔公司1968年版译出

决 策 过 程

(美)查尔斯·林德布洛姆 著

竺乾威 胡君芳 译

上海译文出版社出版、发行

上海延安中路955弄14号

全国新华书店经销

上海新华印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 6.875 插页 2 字数 141,000

1988年12月第1版 1988年12月第1次印刷

印数: 00,001—10,000册

ISBN7-5327-0438-6/D · 018

定价: 2.85元

译者的话

查尔斯·林德布洛姆是美国当代著名的政治学家，“政策分析”的创始人。

林德布洛姆于1917年3月出生于美国加利福尼亚州；1937年毕业于斯坦福大学，主修政治及经济学；1945年获芝加哥大学经济学博士学位；1946年任教于耶鲁大学至今，为经济与政治学“首席讲座教授”；1968年林德布洛姆出任耶鲁大学社会科学院院长；1972年任该校政治系主任；1975年任美国比较经济学会会长；1980年为美国政治学会会长。

作为一个政治学者，林德布洛姆在政治学领域的研究中进行了一些开创性的工作，他以对“政策”的分析研究饮誉美国政治学界。执教之余，写下了大量著作和文章，其中主要的有《政治、经济及福利——计划构成与政治经济系统的基本社会过程》(1953)、《政策分析》(1956)、《渐进调适》(1959)、《决定的策略——政治体系是一种社会过程》(1963)、《民主的智慧——经互相调节产生的决策》(1965)、《决策过程》(1968)、《政治与市场——世界政治经济体系》(1977)。在这些著作和文章中，《渐进调适》作为经典性的论文是美国攻读政治学和行政学学生的必读书。本书的部分思想是《渐进调适》的进一步阐发。此外，《政治与市场》一书出版后，被认为是二十

世纪最后 25 年内最有影响的政治学著作，并获美国政治学会的最高荣誉奖——威尔逊政治学术奖。

《决策过程》一书以渐进的决策分析战略和多元的决策模式对一些长期来较有影响的决策理论和模式，特别是理性决策模式和精英决策模式作了回答。本书是决策多元模式的一部力作，其确定的某些概念，如“直接决策者”后来得到了广泛的运用。

政治决策作为一种重要的政治行为，在战后受到了越来越多的政治学家和行政学家的关注。在林德布洛姆的决策理论尚未出现之前，最有影响的政治决策理论是理性决策模式。该模式的主要观点是：1，决策者知道所有同具体问题有关的目标；2，所有有关问题的信息都是可得的；3，决策者能辨别所有的选择；4，决策者能有意义地评估这些选择，即研究选择的结果并加以衡量和比较；5，所作的选择能最大限度地扩大决策者指出的价值。显而易见，理性决策模式是从规范的角度去考察问题的，它深受早期经济理论的影响。传统的经济理论认为“经济人”知道全部可能的行动，知道哪种行动能得到最大的效果，知道从所有的可行行动中挑选最好的一种。受这种理论的影响，理性决策模式认为人在政治决策的活动中也是可以非常理性的。这一决策模式的研究

方法带有明显的传统特征。

不久，理性决策受到了另两种决策模式的挑战，一是著名行政学家赫伯特·西蒙的“有限理性”模式，二是本书作者林德布洛姆的“渐进决策”模式。两种模式的研究在方法论上都从实证的角度对理性模式作了分析和批评。“有限理性”模式对“理性”模式作了逐条批驳，认为：1，决策者事实并不具有有关决策状况的所有信息；2，决策者处理信息的能力有限；3，决策者在有了有关决策状况的简单印象后就行动；4，决策者的选择行为受所得信息的实质和先后次序的影响；5，决策者的能力在复杂的决策状况中受到限制；6，决策行动受到决策者过去经历的影响；7，决策行动受决策者个性的影响。西蒙认为，政治决策者的理性是“有限的”，在决策中应以“满意”来代替“最佳”。

如果说西蒙也还是从理性的角度来探讨政治决策的话，那么林德布洛姆的“渐进决策”模式则从另一个思维角度来探讨政治政策。林德布洛姆的渐进决策思想起源于1953年，在1959年《渐进调适》这篇著名的文章中作了极好的发挥，并从此确定了这样一个至今仍非常有影响的概念。林德布洛姆认为，决策过程只是决策者基于过去的经验对现行政策稍

加修改而已。这是一个渐进的过程，看上去似乎行动缓慢，但积小变为大变，其实际速度要大于一次大的变革。政策上大起大落的变化是不可取的，往往"欲速则不达"，它会危及社会的稳定。林德布洛姆认为，决策所以是渐进的，在于西方民主体制中政府推行的政治是渐进的政治，这表现在政党和政治领袖对基本国策的看法是一致的。在竞选时，他们仅对每次政策提出渐进的修改。政党自身的政策也是渐进地改变的。从技术上讲，决策者无足够的时间和智慧或其他资源调查所有的政策方案、洞悉每一项政策的后果。此外，现行计划可能已经投下了巨大的资本和精力，这也部分排斥了巨变，否则会带来一系列组织结构、心理倾向、行为习惯的振荡和财政困难。林德布洛姆的渐进决策思想充分地表现在本书中他对信奉渐进主义的决策者的溢美之词上："按部就班、修修补补的渐进主义者或安于现状者或许看来不像个英雄人物，但他却是个正在同他清醒地认识到对他来说是硕大无朋的宇宙进行勇敢的角逐的足智多谋的问题解决者"。

林德布洛姆在本书的第一部分(1—4 章)批评了理性决策模式，并阐述了他的渐进决策分析理论后，接着就在第二部分(5—11 章)转入了对决策过

程的具体分析。其分析是围绕着社会中各种力量在决策中的权力运用而展开的。

林德布洛姆不同意对美国决策系统"真正"运行的三种流行看法，即1，认为这一系统失去了控制，它对任何人都不以任何理性的方式作出反应；2，这一系统实际上处于精英人物的控制之下；3，这一系统不管由谁控制，它都不能对普通公民作出充分的反应。林德布洛姆认为问"决策是谁作出的"，不如问"政策是由什么制定出来的"。在他看来，政治决策是权力运用中公民、投票人、政党、利益集团领袖和直接决策者各自行使权力，互相影响和互相作用的过程，其原因在于，西方当代多元民主体制的结构以及各种集团人和力量对决策所具的影响，决定了决策者在决策时四方受掣，使得他们只改变政策选择的结构(这同他的渐进决策思想是相吻合的)，而不期望赢得支持，以在权力运用中提出一些原来不能实现的政策。

在数种对决策产生影响的力量中，林德布洛姆认为公众的影响是微乎其微的、偶然的，但他们的作用并非一点没有，政党斗争给予了他们表达其愿望和进行选择的机会，他们主要通过政党对决策施加影响。竞争的政党为了争取公众，彼此间的纲领不会

大相径庭。政党竞争的结果是在某种程度上使直接决策者对相对消极的公民的要求和选择作出更多的反应。利益集团领袖是决策过程的积极参与者，其参与手段主要是说服，他们是掌有实权的直接决策者的信息和分析的主要来源。直接决策者是权力运用中的主要角色，他们处于决策阶梯的顶端，决定由他们作出，但他们受制于其他力量。在互相作用和影响的过程中，直接决策者并非消极地对处于决策阶梯底层的公众和各种团体的选择和要求作出反应，他们同时还以各种方式积极地去影响下层，这样，决策过程就是一个循环的过程。"这一过程既无开头，也无结尾，其界限是非常不确定的。由于某种原因，一系列复杂的，我们称之为决策的力量的聚合产生了被称为'政策'的这一结果"。渐进的决策分析战略与多元的决策结构构成了林德布洛姆的《决策过程》的主要框架。

渐进决策作为一种决策思想和方法在某种程度上具有相当的价值。从认识论上说，渐进决策的特点在于以历史和现实的态度将事物的运动看作是一个前后衔接的不间断的过程，即无论那种新的决策，只能在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下进行，这些条件包括历史和现实的特点，包括决策主

体的本身条件，以及整个社会、组织的政治经济状况和心理结构。在方法上，渐进决策注重事物变化的量的积累，以量变导致质变。它强调在进行改变时维持社会和组织的稳定，因而主张不间断的修正，而不是引起动荡的变革，逐步地对政策加以修改并最终改变政策。从政治决策的角度看，渐进决策不失为在某种条件下一种有用的思想和方式。

但仅仅是在某种条件下，仅仅是一种方式而不是全部，这就表明了渐进决策的限制和不足之处。现代管理理论指出，决策的产生一般来自三方面的要求：1，外部条件和要求的变化；2，组织内部的变化；3，决策者本人富有想象的创见。渐进决策从方法上讲带有保守的特点，它一般适宜于比较安稳和变动不大的环境，以及从总体上说是比较好的现行政策。但一旦社会条件和环境发生巨大变化，一旦表明对以往的政策需加彻底改变时，渐进决策所主张的修正和缓行就起不到它的作用，有时甚至会对大变革起阻碍作用。历史表明，在社会发展的某些关头，需要在政策上作大幅度的调整，有时甚至是抛弃以前的政策而重新确立新的政策。如果我们把这种方式称作激进决策的话，那么渐进决策具有的认识论特点也并非为它所独占。激进决策也可以是非常注重

历史和现实条件的。从政治决策的角度讲，引起震荡的变革有时正是促进社会发展的一个必要条件。在社会政治的发展过程中，有时需要采用渐变的决策方式，有时则需要剧变的决策方式，一切应当以时机、地点和客观条件而定。渐进决策作为一种模式不应当是唯一的、排斥其他模式的决策模式，忽视渐进决策运用的限制条件，把它夸大为普遍适用的模式，这正是林德布洛姆的渐进决策模式的弱点之一。

如果说林德布洛姆的渐进决策模式给人们在决策时提供了一种颇有价值的思考的话，那么他的多元决策模式则从另一个角度为我们展示了西方国家（主要是美国）中多种力量在决策过程中扮演的角色以及彼此间的相互作用。但是，决策到底是怎样作出的？这个问题在美国政治学界长期来是个争论不休的问题，对此并无统一的看法。较有影响的理论是精英决策模式和多元论模式（林德布洛姆属此列）。前者认为决策是由一些为数不多的掌权人物作出的，公共政策并不反映“人民”的要求，而是反映了极少数决策者的利益、感情和价值观念，尽管这些政策并不一定就是压迫和剥削群众的。而后者，正如林德布洛姆认为的那样，决策过程是社会上各种力量相互作用的结果，只有很少人能直接参与决策，但人们可

以通过各种渠道迫使决策者接受其要求。

事实上，稍一分析就不难看出，两者有相同之处，即都认为政策最终是少数决策者制定的。不同的在于前者认为决策者在决策时没有或极少有制约，而后者则认为有相当大的制约。在一个多元结构存在的社会中，各种力量，甚至包括人民的力量，都会对决策者的政策产生影响，这是社会特点决定的。《决策过程》这本书在这里向我们展示了其有价值的一面，使我们得以从一个角度了解美国政治的动态方面。但问题是影响的程度。决策者阶层是属于怎样一类的人？他们有没有因其自身的阶级和地位而产生的价值观念和利益？如有，这些因素在决策中起什么作用？林德布洛姆在本书中差不多回避了这一点。其次，对美国政府决策具有举足轻重影响的一些政策规划机构（如对外关系委员会、经济发展委员会、企业圆桌会议、布鲁金斯学会等）及其作用，林德布洛姆也未作深入阐述，这使得人们对美国政府决策过程的了解缺了相当大的一块。其所以如此，同林德布洛姆采用的研究方法有关。尽管他在50年代就提出了“政策分析”，但其方法仍采用后行为主义变革前的流行方法，即在把一个对象看作一个系统时，着重对系统输入的研究，在这中间，又着重于对人的

角色和相互关系的研究，而将对组织和机构的研究排斥在外。

此外，必须指出，正像许多西方资产阶级政治学家一样，作者在本书中吹嘘西方的“多元民主体制”，而把我国等社会主义国家的政治制度指责为“独裁”和虚假民主等，不一而足。对于这些阶级偏见，我国读者无疑应加以分析批判。尽管如此，本书对于我们了解西方国家特别是美国政府决策的一些内在关系，或多或少启发我们对政治决策的全面思考，还是提供了一份可资了解研究的参考资料。

竺乾威

1987年7月16日

于复旦大学国际政治系

内容简介 本书作者查尔斯·林德布洛姆先后担任美国比较经济学会会长和美国政治学会会长，是"政策分析"学的一位开创人，著作甚丰，在国际学术界享有盛誉。他在本书中简明扼要地阐述了西方资产阶级民主国家中政治决策过程中的各个重要方面，各种政治势力的相辅相成而又相互制约的活动，主张在一个相对稳定的社会中，政策不宜作大幅度的变动，而只能以稳健渐进的方式，积小变为大变，才能获得最满意的效果。所谓的"渐进决策"模式即本书的旨趣所在，也是国际政治学界的一家之言。

译者简介 竺乾威，男，1951年生，1982年毕业于复旦大学国际政治系。1985年获美国华盛顿大学（圣•路易斯）政治学硕士学位。现任教于复旦大学国际政治系。

胡君芳，女，1953年生，1982年毕业于杭州大学外语系。现任教于上海轻工业专科学校。

当代学术思潮译丛

目次

1 决策与政治学

社会科学家必须防止解释已为人相当熟知的事物的倾向。大多数人——甚至是诗人和芭蕾舞演员——对决策都懂得甚多。例如，他们知道决策的直接责任必须授予官员；利益集团和政党领袖对这些官员具有极大的影响力；其他人则在决策的戏剧中扮演较为次要（虽然并非没有意义）的角色。然而，决策的许多方面仍然需要解释，因为几乎无人十分满意于自己关于政策是如何制定的理解。各种各样进一步的问题会涌入脑际，这些问题即本书的主题。其中的一些问题是：

决策的基本程序问题：

什么是决策的主要的权力来源？

一般公民能否对政府的具体政策选择起重大的影响？

把决策责任分派给各类官员时，宪法和其他法律规章是否生效？是否存在着一系列更为重要的非正式规定？

决策程序的情报问题：

在决策中，信息和分析真正重要到什么程度？它们是否

仅仅装饰门面而已?

我们是如何遭到像猪湾事件*这样的惨败的?

决策中的民主问题:

政府工作日益增长的技术复杂性,例如空间探险,究竟在什么程度上(如果有的话)将决策任务从政治家转入技术人员之手?

有没有这样的机构?它是否制定政策?

机构可能的僵化和非理性问题:

为什么我们日复一日、年复一年地处理这么多相同的问题:例如农产品价格、罢工、老年保险金、照顾精神病患者?为什么我们解决不了这些问题?

哪一个政党赢得选举有无重大关系?在越南问题的争吵中,为什么每个党内都有鹰派和鸽派,而不是一个党是鹰派,另一个是鸽派?

谁真正制定像关税那样对国计民生发生重大影响的政策?是国会还是总统?华尔街?通用汽车公司?

可供选择的决策体系问题:

在英国,政策主要考虑大多数人,而在美国,则主要考虑少数人,是否确实如此?

如果我们有一个比如说建立在法国模式上的规划委员

---

* 1961年4月16日—5月17日,约1500名由美国中央情报局训练和装备的古巴流亡者,在古巴的猪湾侵入该国南海岸。他们在取得短暂成功后,被卡斯特罗的军队打败并投降——译者

会，我们是否能更有效地促进美国的经济发展？

美国通常将一个领域内的决策责任赋予相互竞争的决策者，例如为控制货币政策而使美国财政部和联邦储备委员会相互冲突，这种做法是否有意义？

决策过程与比较政府、国际关系或政治思想史不同，它并非是政治学中的一个正规领域。在诸如国家的起源、政治体系的生存条件、民主原理或理想的政治制度等类传统的政治探究中，也找不到决策过程的踪迹。但是，它现在反映了社会科学家、哲学家、数学家和心理学家对决策过程的一种不约而同的好奇心。①

心理学家问：人如何动脑筋解决问题？经济学家问：人如何在不同方案中作出选择，以尽量得到他所想要的东西？哲学家问：人是如何决定什么是有价值的？行政管理学者问：人们是怎样使一个组织为他们的目标服务的？政治学家认为所有这些问题以及其他问题，都应当求教于政治决定。而数学家则提供各种形式上的技术，以给予这些问题一个准确的公式并帮助解决这些问题。

的确，政治哲学家和政治学家一直在研究政策是如何制定的，应当怎样制定政策，但他们的注意力通常离不开传统的课题，或者（就像近些年来常发生的）着重研究社会中互相冲突的利益是如何调和的。② 在对立法、行政和司法过程以及政

① 有关对这些学科中所做工作的评述，可见D·W·泰勒的《决策与问题解决》，载J·G·马奇编：《组织手册》（芝加哥：兰德·麦克纳利公司，1965年）。

② 例如，D·B·杜鲁门的《行政管理过程》（纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1951年）。

党和利益集团政治的具体探究中，也研究决策过程的各个方面。①

把“决策过程”本身作为一个主要的重点来加以专门研究的思想，仍然很新，以致看来没人想回答这一过程应当包括些什么、排除些什么。许多现在几乎将政治从总体上定义为决策过程的政治学家，甚至也含蓄地怀疑这一概念的有用性。② 其理由是如果“决策过程”是指政治总体，那么这一概念不会把我们导向政治现象任何特定的阶段和方面。

1.1 决策中心点

不过，我们将使用决策过程这一概念来取得一个探究政治过程某些方面的中心点。使这个中心点，亦即观察政治现象的方法，区分于其他的中心点的是什么？我们将主要证实它而不是谈论它。但值得在此地和此时提一下，决策对我们的方法来说非常重要的一个特点，是它的复杂性以及显而易见

---

① 有代表性的例子是J·C·沃克、H·尤劳、W·布坎南和L·C·弗格森的《立法体系》(纽约：约翰·威利父子公司，1962年)；D·洛卡德的《州政府和地方政府的政治》(纽约：麦克米伦公司，1963年)；S·H·比尔的《集体主义时代的英国政治》(纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1966年)，以及R·E·诺伊施塔特的《总统权力》(纽约：约翰·威利父子公司，1960年)。

② 例如，请看以下两个有关政治的定义在指出政治就是决策过程方面是如何相似：“政治是这样一种活动……通过它，问题得以提出或解决。”〔M·迈耶森和E·C·班菲尔德：《政治、规划与公共利益》(伊利诺伊，格伦科：自由出版社，1955年，第304页)〕，以及“……政治包括在公共问题上追寻相互冲突的目标的参加者之间的斗争”〔V·迈·戴克：《政治学的最佳范围》，载J·C·查尔斯沃斯所编《政治学设计：范围、目标与方法》(费城美国政治与社会科学学院学报)，1966年，第2页〕。

的无序性。

人们通常认为，政策是通过一系列的步骤（或一系列相互关联的行动）被制定出来的。例如(a)对问题的初步分析或探究；(b)确认目标或目的；(c)详细审查可能取得这些目标的政策；(d)选择或决定。① 这种观察决策的方法对于某些目的来说有其用处，但它倾向于把决策看成似乎是一种卓越才智的产物，而显然并非如此。它没有指出或提示决策与众不同的政治方面，它的显而易见的无序性，以及由此带来的大不相同的政策形成的方式。

政策有时是决策者之间政治妥协的产物，这些决策者对彼此同意的政策所解决的问题并不谨记在心。政策有时来自新的机会，根本不是来自“问题”。政策有时并不是决定的，而是“发生”的。没人认为第二次世界大战期间印度的不列颠政府在孟加拉策划了大规模的饥饿，政府不过是未将足够的粮食运往饥荒地区而已，而它本来是可以运去的。那么，从一种重要意义上说，容忍孟加拉的饥荒被认为是一项政府政策，虽然没人明确地作出过这一决策。

我们将把决策看作是一个非常复杂的分析和政治的过程，这一过程既无开端，也无结尾，其界限极不确定。一些复杂的、我们称之为决策的力量，由于某种原因结合在一起产生了被叫作“政策”的这种结果。我们力图弄清所有产生这些结果的原因。

---

① 哈罗德·拉斯韦尔著名的整套步骤包括情报与规划、建议、规定、实行、运用、评价、完成。这套步骤除了在其他地方出现过外，见拉斯韦尔的《公共利益》，载C·J·弗里德里克所编《公共利益》(诺摩斯，卷五)(纽约，艾瑟顿出版社，1962年)。

分析的局限

富国比穷国将更多的国民收入用于科学、教育以及高速公路和交通管理，而有着截然不同的决策体系的两类政府，一个是民主的，另一个是独裁的，但它们在货币、信贷、工业发展或教育方面，或许会采取类似的政策，因为两者在财富、经济和社会结构的复杂性以及技术方面是相仿的。① 显然，政策是由决策系统本身之外的各种力量形成的。我们的决策分析将不面面俱到地讨论这些力量。在这本薄薄的书中，我们还是以清楚地勾划决策体系本身为好。

① 关于早期研究的总结以及对政府政策的经济决定因素的新考察，见 T·R·戴伊的《政治、经济和公众》(芝加哥：兰德·麦克纳利公司，1966 年)。

第 1 部分

决策分析



2 政策分析

几乎每个人都不时地对决策中的"政治"提出不满。无论是自私的党派偏见，抑或十足的平庸无能，我们都不喜欢。在美国，大多数人认为以下事情是不正当的：公共建设工程中的政治分肥；法院人手不足、积案如山；对城市公园里和街道上的肆意行凶抢劫无能为力；给予利益集团多得足以拉拢它们的税款特许权、关税保护以及其他种种好处；向市参议员或市长的朋友给予承包合同；让贫民窟及歧视长期存在从而助长暴乱。

我们觉得下列显而易见的不合理性可以归因于"政治"：

印度对人口控制优柔寡断

英国未能促进经济更为迅速的发展

苏联长时期来在农业发展方面成绩不佳

类似这样的例子提出了双重的问题：决策能否是分析性的和合乎科学的，或者"政治"总是占支配地位吗？在决策中分析能推行到什么程度？

事实是分析已经获得比人们认为的还要多的成功。在全世界所有的政府中，作出一个政策决定的标准常规是收集和分析事实，并且在收集和分析时至少有一种不明言的理论。即使分析常常匆忙进行而有时流于表面化，但决非完全不存在。在慨叹分析似乎为“政治”挤到一旁之前，我们有必要鉴定一下分析的范围。让我们来看一看这一范围的某些特征。

2.1 常规分析

外交政策的一个实例

审视一下美国每年援助巴基斯坦的决策。在国际开发局的巴基斯坦派遣处，各类工作人员每年不断查核巴基斯坦对先前援助的使用。他们也通过交谈以及交换书面材料来讨论美国在援巴计划中应当寻求什么样的目标。为了对计划进行分析，该派遣处调用了各种人材：工程师、经济学家、行政官员、律师以及一些被委派在技术援助、资本发展、农业技术、信贷、矿物和矿藏等领域内工作的人员。一些身在巴基斯坦的官员制定了“国家计划”，并将它送交华盛顿的国际开发局修正。

华盛顿的办事处发动了大批分析人员。除了它自己内部的研究之外，还利用诸如克莱委员会（该委员会是肯尼迪总统任命的）对国际开发局政策的特别分析。华盛顿的工作人员也同其他部门和机构进行磋商，如预算委员会、国防部和财政部。来自这些部门机构的人员进行小组讨论，以及对各种意见书展开辩论。他们集中在一起并非仅仅为了相互行使权力，他

们还研讨在援巴规模上各种可能的政策的优点。

美国州政治的一个实例

几年前，有个州长想在自己所在的州发展一项低收入阶层的公共住房补贴计划。他召集了州公共住房当局的一些工作人员、他自己的行政人员和附近大学的教师来进行分析。这一住房计划应当为哪些收入阶层设计？应当批准多少住房单位？怎样筹集资金？州长明白，不对这些问题作深入分析，就不可能得出任何具体的政策结论。

其中每一个问题又产生出其他问题。有多少人会购买这些廉价房屋？是否有足够的建筑工人来完成这一庞大计划？建筑法规能否加以简化，以容许采取一些降低价格因而扩大潜在市场的新方法？是用长期借款还是用短期借款来筹措住房资金？由于短期借款在将来利率下跌的趋势下具有其相对好处，而长期借款在利率上升的趋势下有其相对好处，调研者不得不面临今后几十年里可能的利率浮动问题。

调研者也探究资助拥有房屋或租赁房屋的相对好处，这一问题导致他们考查受资助的家庭因通过自己维修房屋而可能减低住房花费——这对拥有房屋者来说比租赁房屋者更为可行。州长和他的工作人员研究了所有这些问题，尽管其中一些问题的最终解决后来卷进了"政治"操纵的漩涡。

国外的一个实例

即使在一个由于国民收入较低、缺乏专门人才而使分析

较为困难的国家里，决策分析的作用也不应低估。例如，印度在水利灌溉政策上斟酌了数年。总的来说，印度的政策一向是分散供水。因此，几百万印度农民在少雨的年头抢在干旱之前得到供水，尽管这些供水不足以取得每年稳定的增产。印度政府现在面临的几个高层次的政策问题之一是：要不要改变分散供水以解旱情的政策，而采用对面积较小的地区集中供水，以取得稳产高产这种政策？

由于这一问题暴露了多数人与少数人（多数人分到少量的水或少数人得到充足的水）的直接冲突，有人或许认为，这一问题的解决只取决于势力在谁的手里，是多数人还是可能拥有特权的少数人。可是事实上，水电部、粮食农业部、规划委员会及其在各邦的相应机构，以及在印度的福特基金会、洛克菲勒基金会、美国援助使团、世界银行、印度各大学的教师以及像经济发展研究所之类的研究机构正在忙于研究这个问题。在任何一年，同这一政策问题直接有关的各类机构的文件报告总是洋洋万言。它们致力于分析这样的问题：当每公顷可得的供水增加时，不同地区不同作物的输入—输出关系怎样？为取得增产，对新地区供水或增加对灌溉区的供水，哪一种措施所费较少？根据什么理由可以证明对较少农户的集中供水优于对较多农户的分散供水？①

① 政策分析的一个最后被简略的例子："1924—1928年，苏联经历了一场引人注目的辩论，其主要参加者是共产党的主要理论家和著名的非党经济学家；对这场辩论有热烈兴趣的旁听者包括苏联每一个在政治上和智力上有能力的人。辩论包括了从价值观理论到日常的政治细节之类的大量问题。"见A·埃里奇的《苏联的工业化辩论，1924—1928》（剑桥，哈佛大学出版社，1960年），第15页。

2.2 政策分析的专门机构和过程

然而，为了判断决策分析的范围，仅有这些实例还不够；我们还需迅即对分析的专门行政程序的数量和种类进行抽样检查。差不多每个人都熟悉类似立法调查委员会和“知名人士”委员会之类的机构，后者包括了由首相、总统、市长、部门首脑以及其他的官员和机构任命的知名的民间人士。他们的研究有时是雄心勃勃的，例如研究政府重组的两届胡佛委员会，每届都有数百名知名人士作为委员会和专题小组的成员，以及数百名专业人员。

对提出的政策及其代价进行综合系统分析的一个令人感兴趣的实例，是美国的预算局(及其在各州的相应组织)，以及其他国家的财政部所进行的中央预算。预算作为一个平庸无奇的管理手段已成历史，它发展成了一个对政策选择本身进行系统评价的高级程序。还有一些为集中注意力于具体问题的专门技术，例如成本-效益分析技术，这就是一整套计算和总计某些公共支出(通常是大型的公共建设工程)得失的程序。

两个相似的政策分析手段是研究补助和研究合同，通过这两种手段，决策机构系统地罗致了一些非政府组织(包括咨询公司、研究所以及大学)的分析技术。有人估计，美国政府在1967年通过这两种手段对社会研究进行援助的总额达2亿4千万美元，这种援助还在迅速增加。① 通过这些手段，政府不

① 美国第90届国会第一次会议，众院，政府运行委员会研究与技术规划小组的《联邦国内规划中社会研究的应用》(1967年4月)，第一部分，第22—23页。

仅投入当前的政策问题，而且也预料了未来的问题。例如，美国国家宇航局援助了一项题为“通讯卫星的经济与国际政策问题”的研究。

国防部或其所属部门已利用合同来建立并支持专门或主要是为它们服务的非营利性机构——兰德公司、特别作业研究室、人际关系研究室、防务分析研究所、海军分析研究所，以及作业研究室。这些组织的工作量则并非完全是政策取向的，但大部分是如此。

作业研究、体系分析和计划程序预算的实例

一整套相互关联的分析方法（国防部首先使用）的增长，显示了分析技术是如何不断发展的。其中第一种方法是作业研究。“作业研究”是为这些至今还在发展的技术所取的名字：这些技术正规评估可供选择的政策的相对优点，力图用数量来确定每一选择的优缺点，并通过概率计算，调整这些定量的估计，以便考虑这些优缺点的相对确定性和不确定性的程度。

毫不足怪，在作业研究的实际运用中下述情况会变得很清楚：衡量可供选择的政策的缺点和代价，有时会发现一项或数项选择的缺点是如此之多，代价如此之贵，以致令人怀疑原来的目标是否明智。因此，作业研究在新的“体系分析”下得到了扩展，既正规分析达到目标的手段，也分析目标。

尽管国防部的决策分析有所扩展，但在军事决策（其中运用作业研究和体系分析）与军事预算（其中不运用作业研究和体系分析）之间仍然存在着不一致。引进这些新的分析技术的一位重要人物，当时国防部的一个部长助理（审计官）在谈到

这种不一致时说："规划是按任务、武器系统、军事单位或部队来完成的……。"所有这些都是国防部的输出。而"……预算则是按人员、操作和维修、采办、建设等类的'输入'或中间产品来作出的……。"[①] 为了制定政策，必须设计出某些方法，把输出转变为输入。这套计算政府"输出"的"输入"代价的技术，称为规划-程序-预算，简称 PPB。1965 年，约翰逊总统开始将 PPB 引入所有的政府部门。

正 规 规 划

规划是决策者在分析各种政策的相互关系中的一种新兴趣。城市规划和分区委员会试图分析同土地使用有关的政策。美国总统的经济顾问委员会对有关就业、物价水平、国际收支以及经济发展有关的公共政策分析提供某种协调。英国在 1962 年建立了国家经济发展委员会，该机构就像法国早先的规划委员会一样，使政府在有关价格、投资、就业、外贸政策等方面的政策上获得有情报根据的协调。甚至一些欠发达国家也差不多都建立了规划委员会。例如印度的规划委员会有数百名工作人员，它几乎能在所有的政策领域以深思熟虑的建议对印度的决策者提出质问，并通常就一些开发政策的协调事宜提供建议。

在苏联，经济规划试图以合理计算来全面取代"非理性"的市场力量。如果要做好这一工作，就需要极大的努力和复杂的分析。例如苏联人因而探讨了运用输入—输出分析这一正

---

① C·J·希契：《国防决策》(伯克利：加州大学出版社，1965 年)，第 26 页。

规技术(哈佛大学利昂蒂夫首创)的可能性,也探讨了资源分配的数学程序技术。

2.3 非政府资源

在像美国这样富裕而自由的国家里,政策分析成为一个有百万公民和组织参加的巨大过程。私人公司、利益集团、大学,以及研究所对政府提供了大量的政策研究与建议。甚至个人也在决策分析中发挥了重要的作用,例如拉尔夫·纳德有关汽车安全政策的《任何时速都不安全》。除了明确的政策分析之外,还有大量从大到正式研究计划、小到写给《纽约时报》的信件中涌出来的奔腾澎湃的信息泉源,决策者尽可为了他们的目的从中汲取所要的东西。① 例如,在"布朗对教育委员会"诉讼中最高法院从种族关系社会学中汲取所要的知识。宣布了取消学校种族隔离的历史性新政策,在这方面利用了一些研究成果,这些研究并非是为指导政策而作出的,而是巨大的、基本的知识储备中的一部分,明确的政策分析随时可以利用。

在一个国家的决策中可能的东西在另一个国家或许就不可能。因为各个国家在决策分析的非政府资源方面当然极为不同:在它们受过高等教育的公民的人数方面,在有无传播信息的报纸以及其他媒介工具方面,在研究机构的数量和质量方面,等等。作为差异达到何种幅度的一个例子,加纳每年的

① 见F·马克卢普的调查:《美国的知识生产与分布》(普林斯顿:普林斯顿大学出版社,1962年)。

大学毕业生在人口中所占比例为1∶72000，而美国的比例则为1∶400。[①] 其他比率是：

土耳其	1∶6500
英　国	1∶1800
印　度	1∶1000
苏　联	1∶700

2.4　分析真的有用吗？

无疑，进入决策的分析输入是很大的。但对此可能会有的一种反应却令人沮丧。既然什么都依赖分析，为什么政策还会如此之糟？如果政策是经过仔细研究的，为什么政策往往是考虑不周和非理性的？为什么政策常受到集团利益的歪曲而不适合公众利益？我们以后将回到这一问题。

另一种对比可能的反应是彻底的怀疑主义。一些人会想政策分析是否仅仅是装点门面而已。分析真的有用吗？政策的实际制定者看来认为是有用的。1966年，在布鲁金斯学会（一个主要的政策取向研究机构）成立50周年纪念会上，约翰逊总统说：

> 布鲁金斯学会在一个又一个领域里进行的研究和作出的报告确实在法律和实践方面带来了实质性的变化。集中起来的智力通常适用于解决国家问题，

① 联合国教科文组织：《基本事实与数据》（1960年），表10及附录A。

而这些问题在以前则被无知、混乱、既得利益或冷漠无情所统治着。布鲁金斯学会的研究有时获得了成功，有时它仅仅开辟通向其他想法和政策的道路，但它总是在改变着华盛顿这块天地的气候。①

最近一个预算局局长告诫道：

一种讥嘲的观点认为，政府计划中的合理计算是一种无害可也是没有用的玩意，因为所有重要问题最终是以“政治”理由来决定的……。如果这一观点指的是公共计划中巧妙而客观的分析的成果不会对最高层决策产生影响的话，那就错了。事实上，这种成果通常是有影响的，甚至常常是决定性的。②

在早先的几个实例中，人们不会怀疑决策分析对美国援助巴基斯坦的规模、对一个州的公共住房计划、对印度的水利灌溉政策所产生的实际意义。我们看到，在每一个实例中，是决策者本身需要政策分析，政策分析并不是强加给他们的。人们也不会怀疑这一事实：迈克尔·哈林顿通过其《另一个美国》极大地影响了当前联邦反贫困计划的进展；不会怀疑医学研究对纯洁食物与药物政策是必需的；癌症研究对香烟标记和广告政策是必需的；经济分析对税收政策、公共支出、货币和银行业是必需的；空气污染分析对核弹试验政策是必需的。

---

① 美国第90届国会：《联邦国内规划中社会研究运用》，第一部分，第178页。

② 同上，第2页。

3 政策分析的局限

我们所有的人至少朦胧地感到，分析好像常常是或总是没有结论的，它不会完全解决所争论的政策问题。或者它会出错，正如在第二次世界大战中预计轰炸会使德国丧失活动能力一样。或者决策过程的某些参与者对分析抱反感，他们就像禁酒主义者那样自行其是，而不接受忠告。那么政策分析的局限是什么？在用理智解决政策而不是以斗争解决政策方面，我们能取得多大成就？

找出这些问题的答案的一个好方法是：确定为了理性地分析一个问题人们应当做些什么，并且看看在哪里会遇到困难。以下是一个“经典”的公式：

1，面对一个存在的问题；

2，一个理性的人首先澄清他的目的、价值或目标，然后在头脑中将这些东西进行排列或用其他方法加以组织；

3，然后列出所有可能达到他目的的重要政策手段；

4，并审查每项可供选择的政策会产生的所有重要后果；

5，这时他就能将每项政策的后果与目的进行比较；

6，因而选出其后果与目的最为相称的政策。

有些人把满足这些条件的选择定义为理性选择，另一些人则只声称这是任何理性的问题解决者都应采取的步骤。不管这两种说法如何，这些步骤构成了一个经典的理性决策模式。[①] 让我们对此作一番仔细的考察。[②]

3.1 界说政策问题

决策者并不是面对一个既定的问题，而是必须指认并明确说明他们的问题。美国数十个城市爆发了骚乱，这是什么问题？维护法律和秩序？种族歧视？改革已进行到足以给黑人带来希望面黑人还对改革的步子不耐烦？刚开始的革命？黑人权力？低收入？相对平和的改革运动边缘上的不守法纪？城市混乱？精神错乱？

而对所有这些说明，你或许会答道：能观察到的具体问题

① 对这一"经典"模式的相类似的阐述和简略批评，见H·A·西蒙和J·G·马奇的《组织》(纽约：约翰·威利父子公司，1958年)，第136页起。当代正规决定理论概览见D·W·米勒与M·K·斯塔尔的《人类决定的结构》(新泽西，恩格尔伍德克利夫斯，普兰蒂斯-霍尔公司，1967年)。

② 我们将跟从D·布雷布鲁克和C·E·林德布洛姆在《决策战略》(纽约：自由出版社，1963年)第一部分中对"经典"模式的批评

是骚乱本身。但骚乱或许仅仅是需要解决的"真正的"问题的症状。那么问题又来了：什么是"真正的"问题？在1967年夏季骚乱期间，约翰逊总统任命了一个委员会，不忙着解决问题，而是首先去查明究竟是个什么问题。

即使是人们所熟悉的问题也需要说明。像收入分配不均这样的问题，可说明为一个大问题，也可说明为许多相对独立的小问题，比如：

> 低收入或中等收入家庭的孩子得不到充分的教育，尽管我们已经为他们实施了免费的公共教育；
>
> 退休金不足，尽管我们已经有了老年补助和保险；
>
> 婚姻破裂的家庭收入不足，尽管我们有对未成年孩子的照顾以及通过社会保险所给予的特殊津贴；
>
> 非技术工收入微薄，尽管我们已对他们提供职业训练。

此外，当新的手段或机会使新的目标成为可能时，有必要创造一些问题。对美国来说，人在月球登陆过去一直没有成为一个问题。当我们开始发展月球探险技术，并使之可能成为一个问题时，我们就使人在月球登陆成为一个问题。问题通常意味着新的机会，而不是旧的痛苦。

由于这些理由，在"问题"是什么这点上有各种争论的余地。没有任何可以通过分析来解决这一争论的方法。因此决策分析就有了一个局限，而决策中的"政治"和其他"非理性的

东西”也必需有一个进入决策的口子。[1]

3.2 复杂性与不充分的信息

一般都认识到，上述“经典”的问题解决模式中的第2步至第6步实际上对一些复杂的问题束手无策，即使采用新技术和电子计算机也是如此。一个明智的决策者甚至并不试图去完成这些步骤。澄清和组织所有有关的价值观，排列所有重要的、可能的政策选择，探究每个选择可能产生的无尽后果，然后将每一选择的多种后果同阐述的目标进行比较——所有这些都超越了人类的智能，超越了一个决策者为解决问题所能花费的时间和精力，事实上也超越了他所能得到的信息。决策者，不论是个人还是组织，在穷尽分析之前，他早已筋疲力尽了。因此对于复杂的政策问题，分析永远不会终止。因此永远不能证明它已经找到了正确的政策，它将一直面临挑战。由于分析是没有结论的，人们就不得不在悬而未决的问题上彼此冲突。

由于美国在巴基斯坦以及其他我们提供援助的不发达国家中从事的是不亚于帮助转变整个社会的一项宏伟计划，它不可能完成对所需政策的分析。即使美国除了支持此种努力而外别无选择，我们仍然不知道如何去实现这样一个转变。虽然我们正试图在世界的许多地方实现这样的转变，但到目

① 当“对界说没有一致的意见”时，关于界说问题的困难的详尽分析，可见J·W·费斯勒的《国家水源管理》，载S·C·史密斯和E·N·卡斯尔所编《水源发展中的经济学与公共政策》(艾奥瓦，埃姆斯：艾奥瓦州立大学出版社，1964年)。

前为止还没有成功。我们只是有根据地猜测经济发展(我们能对此作出具体的贡献)是达到所要的转变的手段。我们认为,但我们并不确知,美国参与解决巴基斯坦问题将不会减少巴基斯坦本身的活力。至于我们援助的规模,我们不知道有什么办法来分析(并最终取得结果)这样一个直截了当的问题:某种援助规模(比如4倍于当前的规模)能否较好地完成巴基斯坦的转变。

当然,分析能在一定程度上澄清这些问题,甚至决策中的推想也是值得珍视的。然而,对这样的一个政策问题,分析永远是没有穷尽的,有时它或许还会造成错误。

时间限制 此外,人们即使有可能收集和组织足够的信息以确定地解决一个复杂问题,但在现实的政治生活中,他们常常在分析远未完成之前就被要求作出决定。苏联人在制定翌年的生产政策之前,等不及造好一张输入-输出系数表。纳赛尔在从英国人手中夺回对苏伊士运河的控制之前,也没时间对埃及官员管理运河的能力作冷静的分析。

分析的代价昂贵 不难花上50万美元去研究使纽黑文邱奇街汽车交通流程只能向南而不能向北(或重开那条街的双向交通)对商业利润、对购物者的方便,对高效率的交通流程等等的影响。但只有怪人才会认为花那么多代价的分析对这种可能的改进是值得的。的确,尽管在决定现在的朝北路线之前曾作过分析,但分析必须辅以其他决策形式,包括推想。复杂性的例子俯拾皆是,但就这些例子而言,确定性的分析纵然可能,也不值得花那个代价。

3.3 确立目标或价值观的困难

分析中另一个突出的困难是去发现指导政策选择的恰当的价值观，意见不一致是不可避免的。在巴基斯坦的实例中，在华盛顿的国际开发局的官员不会完全接受来自巴基斯坦派遣处的分析，因为他们懂得，在巴基斯坦就地参与其事的美国人通常倾向于同情巴基斯坦（相反，该处在某种程度上拒绝华盛顿官员的分析，他们认为这些官员低估了巴基斯坦）。与此类似，负有达成所有政策目标责任的总统担心国际开发局作为一个整体过高估价了外援。国际开发局与预算局互不信任，因为一个满脑子想的是经济发展，另一个想的则是节约公共资金的支出。总之，在制定援巴规模的政策中，每一个重要的参与者都会设想其他参与者的分析充其量不过显示了怎么实现同他自己的愿望大不相同的价值观而已。

不能证实的价值观

让我们试来探究一下麻烦的根源，因为问题不仅仅是在价值观上有分歧，还在于任何一个分析家在他自己的价值观上发生的困难。当代社会科学对事实与价值作了明确的区分。价值观无法经验性地证实。因此，分析既无法证明任何人的价值观，也无法命令人统一他们的价值观。

诚然，许多评价性的陈述可以被解释为经验性的命题，从而可以对它进行客观检验。这些陈述是准备按照公认的标准

来判断其真伪的。举一个陈述为例："每个人应当有个好工作。"如果我只说它是我的一项终极的价值观，并以此来为这一陈述辩护，那么，按照当代社会科学的标准，这一陈述不能被客观地证实。但是，我或许会求助于另一种价值观。例如，我可以认为每个人应当有个好工作，因为每个人应当吃得好住得好。如果是这样，那么这一陈述可解释为它意味着有好工作的人确实吃得好，住得好。对这一点的真伪可以进行经验性检验。

与此相仿，在某些情况下可以检验每个人应当吃得好住得好这一主张。如果这一主张作为终极的价值观提出来，那么仍然无法对它作经验性的证实。但如用进一步有关的主张，例如每个人应当快乐，来对上述主张作辩护，那么，每个人应当吃得好住得好这一主张等于这一主张："吃得好住得好的人是快乐的。"这在形式上是个经验性主张，因此，原则上可对它进行经验性检验。

然而，当我们这样在链锁中不断前进时，我们会越来越多地碰上像"快乐"这样含糊不清的抽象字眼，从而使含有这些抽象字眼的经验性主张实际上不可能进一步证实，尽管在原则上可以检验。但不管怎样，总有人最后到达这条线的终点，这时的最终评价性主张，由于不能按照再进一步的有关联的主张来进行检查，对这些评价性主张甚至在原则上也不可能作经验性检验。当代社会科学的一个占主要地位的观点是，终极的主张无论在原则上和实际上都是不可能证实的。这些终极主张只能被看作公设，自明之理，或由那些用来表达自己需求的人，或由至少想对他人推荐这些主张的人来宣布。由于不能对这些主张作经验性检验，分析本身既不能在任何一个分

析中证实，也不能使许多分析家在这些主张上达成一致意见。①

旧的观点——例如柏拉图的观点——认为这些终极主张的真理可由一种对人类和宇宙本质的"经验性"观察来发现，但至今没有人全部发现这些终极主张的真理，相互竞争的所谓发现者（哲学家）对之也不一致。因此，实际上，任何一个政策分析家或许都会感到吃不准，任何一个集团都会产生不同意见。他们的分析因而永远是没有定论和众说纷纭的。②

政策标准上一致意见的可能性

但即使终极价值观不能被客观地证实，难道人们就不能在许多价值观上达成一致意见，以使政策分析家得到这些一致意见的指导吗？难道我们在比如人的生命、自由、进步、减少痛苦、诚实、自我表现等价值上也没有共同语言吗？事实是纳粹分子同我们没有共同语言，共产主义体制中的许多决策

---

① 对在验证价值观问题上的这一观点及其他不同观点所作的调查与分析，见A·布雷赫特的《政治理论》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1959年）。

② 根据这一讨论，柏拉图的由一个哲学家国王作出决策的建议，可以正确地评价为并非仅是由一个仁慈的独裁者来决策的怪主意。柏拉图没有像当代人那样在事实与价值之间作出区分。如果他运用现代术语，他或许会说，我们现在所称的价值是事实的一个亚范畴。柏拉图认为通过观察人的本性，人们可以在宇宙中发现人的目的。大致来说，在柏拉图的思考中目的扮演着当代思考中终极价值的角色。

那么，由于分析者为作出政策结论所需的任何事都是可知的（因为，再说一遍，人的目的是可知的），因此，一个非常有能力而勤奋的分析头脑最终能明确选择出政策。正确的政策并非是一件争论的事；它不需要政治争论。因此，那种有能力的分析头脑所作出的政策选择对柏拉图假设的理想国十分合拍。

究竟由哪位哲学家当国王有没有关系？任何能力强大到足以为理想的社会政策作出分析的人都行。任何缺乏非常有能力的头脑的人不会被看作哲学家。既然所有非常有能力的头脑会得出相同的政策结论（因为正确的政策就是事实），哪一位哲学家当国王也就完全一样。

者没有这些共同语言。也并不是所有美国人在黑人问题上都接受这些价值观。此外，我们当中甚至总的来说赞成这些价值观的人，也会反对某些价值观或所有这些价值观。我们在某些场合下认可杀人，至少作为一个实际政策是如此。我们或许也认可欺诈，它对政治上的讨价还价和谈判（包括国与国之间的谈判）来说极为重要。我们对什么是例外，意见也不一致。

不管怎样，一个政策分析者必须从抽象自由之类的高层次降到像废除死刑、教育机会均等、与苏联共处或完全就业之类的较低层次的价值观。在这较低层次上，我们显然不会都取得一致。对任何人来说更为复杂的是，在这一层次上的价值观是相互剧烈冲突的。为了取得某些价值，就得牺牲另一些价值，正如我们为了制止通货膨胀而牺牲一些就业的可能性，或为了完全就业而经受一些通货膨胀之害。

公共利益标准

公共利益的概念是否为政策分析提供了一个公认的标准？显然，在什么构成公共利益这一问题上没有普遍一致的意见。① 当然，公共利益这一概念是有用的。比如你说"控制空气污染符合公共利益"，这是简短地说空气污染不仅对你有害，而且对许多其他人也有害，你认为控制空气污染所得的好处是值得为其花代价的。然而，这一陈述并不意味着每个人都同意你在空气污染控制上的价值观。"公共利益"并不表示一致同意的利益，而仅表示某些人看来对公众有利的事物。

① 对"公共利益"各种不同含义一个有用的说明是W·A·R·利斯和C·M·佩里的《哲学与公共利益》（芝加哥：推进哲学创造性工作委员会，1959年）。

有时“公共利益”被用来指共同的好处——即社会中每个人几乎都同意、因而有知识和有理性的人不会对此有争议的价值观。有一种政治哲学的观点是，由于宇宙是井然有序而和谐一致的，共同好处包括了所有我们在政治生活中会去追求的合法的价值观。① 当前一个更加普遍的观点是，由于宇宙不是和谐一致的，能够取得一致的价值观只是我们追求的所有价值观中的一小部分，而在其他价值观上，人们将不可避免地发生冲突。但是，不论怎么说，事实上我们并不知道或同意哪些价值观是包含在共同好处之内的。

不管我们面向哪里，这些澄清和确立价值观或目标的问题总是难以解决的。单就这点而论，政策分析不能最终解决政策问题；总统想要的，参议院会反对——或者你要的，我反对——因为争吵的各方既不会有一致的价值观，也不会在怎样进入各自的政策分析领域时意见一致。②

3.4 对分析的抵制

我们迄今讨论的分析的局限具有其特殊性。这些局限表明一个人如果试图以探究政策争端的价值（即研究和思考政策而不是在政策问题上攘臂挥拳）来解决这些争端，他究能取得多大成功。不过，通常他连尝试一下都不愿意。为什么？

非理性　人们以冷漠和敌对的眼光看待政策分析，其原因在于他们并不是完全理性的。具体说，在于感觉比思考容易；在于他们紧紧抓住能为他们的个性需要服务的信念不放；

在于对他们来说，谈论政治所用的言词或符号要比这些符号所指的事物更可贵；③在于他们有时因改变观点而感到痛苦；在于他们从家庭、朋友、教会以及其他集团中捡来的各种信念，给他们周围的世界指出了一个令人安慰的取向，因而他们不敢对此项取向提出非难；在于他们或许没有想到政策分析具有潜在的巨大价值。

我们在这几章里专心致志于探究分析的可能性，不应使我们看不到人们对分析的巨大冷漠（有时是对它的令人不安

---

① 它贯穿于古典希腊哲学，见L·斯特劳斯和J·克罗普西所编《政治哲学史》（芝加哥：兰德·麦克纳利公司，1963年）中有关柏拉图和亚里斯多德的章节。

② 功利理论：复杂精致的学术曾努力致力于为政策寻找一个为人接受的标准，但这一努力不断遭到失败。对此所作的一个主要探索是功利理论。18世纪功利主义者杰里米·边沁认为他在"绝大多数人的最大利益"的原则中发现了政策分析的一条标准，在这一标准上达成一致意见应该是可能的。他的原则的平等精神并不是能被普遍接受的。此外，他的原则在逻辑上也是有缺陷的。因为最大的利益不能同时给予绝大多数人；在给予A较多的特权或好处，使他能享受最大的利益时，也就是不把这些利益给予B。

为了解决这一原则的技术性困难，一些经济学家探索了这一可能性：把社会中的绝对功利（亦即满足）增大到极限，这或许是个能被普遍接受的决策标准。他们提出，最好的政策是在社会中创造出最大量需求满足的政策。他们发现他们的原则在很多方面都有缺陷。一些人根本不同意需求满足可以作为一个标准来接受；他们认为，某些需求不应当得到满足。许多人认为，一些人的需求不如另一些人的需求那么重要，因而不相信只须把需求满足扩大到极限，而是希望实现某种需求满足的具体分配——例如有利于雅利安人、白人、印度教人、欧洲人、富人、古老的家族、无产者、土地贵族，等等的分配。

如果最大限度的功利需求满足作为标准是不能接受的，并且如果为了以功利标准来制定政策，人口中的功利分配必须加以规定，那么在功利分配上还有很大的可能去取得某种一致意见，从而扩大决策分析的可能性吗？当前寻找一个意见一致的领域的企图——在数理社会学家手中的形式是探索可以影响社会福利函数结构的条件——依然未能成功。见K·J·爱罗编：《社会选择与个人价值观》第2版（纽约：约翰·威利父子公司，1963年）。

③ 见M·埃德尔曼的《政治的象征性应用》（伊利诺伊，厄巴纳：伊利诺伊大学出版社，1964年）。

的敌视)。我们一直讨论的那种政策分析，注定不会大获成功，因为人们不要它如此成功。

对思想的干扰 此外，人们一直受到那些想操纵他的人发出的大量信息的干扰。如果他想进行分析，或鼓励他人进行分析，他必须竭力打退政党、竞争官职的候选人、利益集团以及其他宣传家蛊惑人心的、非理性或无理性的要求。他们无时无刻不在吸引他的注意力，并试图在他还没有来得及思考时就束缚他的思想。这些人的声音总在他耳旁。

"知道"自己要什么的人 那些在他耳边絮聒的人或许也不要分析政策，因为他们可能自以为已经知道他们所需的是什么。参议员约瑟夫·麦卡锡不要分析美国国内共产主义的威胁；他要直接攻击一大群被他不分青红皂白地归入共产主义、社会主义、自由主义和国际主义的人。同样，分布在美国各地的大多数纳税人协会只想对政府财政政策作有限的分析。他们早已拿定主意反对政府开支；他们觉得在这问题上，讨论和研究得越少越好。

经过思考的拒绝理由 连一些对分析很感兴趣的人也会知道，分析一直受到分析者的偏见和无能的影响，因此不能总是对它深信不疑。他们也会知道，由于大多数分析是在组织中进行，它们一直受到组织的偏见、僵化以及其他颟顸无能的损害。举一个组织不能界说有关问题的不幸例子。像空军这样的组织，首先是为了利用飞机对国防的有用性而建立起来的。因此，它的政策总是围绕着这一问题：怎样最好地为国防利用飞机？然而，作为一个组织，它很可能从不提出这个问题(随着时间的推移以及新的战争技术的发展，这一问题将变得至关重要)：飞机是否应让位于导弹？这一组织甚至会试图在因

防部的其他部门压制这一问题。

组织阻碍了令人满意的分析，这本身就是一个课题。组织中的等级差别妨碍了信息交流；通才与专才的竞争播下了互不信任的种子并成为偏见的来源；组织的录用政策可能吸引不了能干的人；提升的基础或许是与组织一致，而不在于有分析技术；如此等等。种类繁多的对分析的组织阻碍，不是少数几个例子说明得了的。①

能 信 任 谁？

设想你手头有一份导向一项具体政策提议的冗长的政策分析。再设想你虽然不知道，这一分析恰巧是信息非常充分，而且不太复杂，既没有因时间限制或分析本身的费用而将它删节，也没有因政策界说上的分歧而认为它不合格——总之，它战胜了我们讨论过的评价中的所有困难。那么，你会赞同这一政策建议吗？

在你能证实它确是个完整而无懈可击的分析之前，你是不会赞同这个政策建议的——甚至直到证明之时，但你怎样去判断它是完整而无懈可击的呢？你无时间也无能力去研究这份分析。那么你就盲目地信任分析家吗？显然不能。叫一个能干的人给你一个有关分析是否完整无瑕的意见？但如何去找这一能干的人？如何知道他是否能干？去叫一个有能力判断他的人？但如何……？

因此，甚至那些想在决策中有更多分析的人也不会完全

① 调查与分析，见H·L·威伦斯基的《组织情报》（纽约：基础图书公司，1967年），第175—178页。

赞同分析或全盘接受分析的结果。他们显然希望有一些决策的政治机构，考虑到决策中所包含的全部“政治”，来作出决策。

4 尽量利用分析

如果超越某些限制，政策分析者不可避免地会陷入复杂性的泥淖，找不到令人满意的合理解决标准。不过，他会聪明地利用许多技术来扩大他的能力。由于其中的一些技术会对政策的性质起惊人的改变，这些技术就分外重要。

4.1 通用的工具

人类的许多基本文化成就无疑是扩大其解决问题能力的一些方法。试想一下原始人类。除了讲话，他所发明、发现以及恰巧碰上的东西不是极大地扩大了他解决问题的能力，因而也就扩大了他分析公共政策的能力吗？人们可能首先提到文字，它意味着互通信息和储存信息的可能性，以及像把一些解决方法记录下来，使人们不必一再重复解决相同的问题那种可贵的好处。第二，人们或许会想到计量，因为没有借助数字而实现的衡量与比较，人类的思想就是不健全的。第三，人们或许会提到“分解”——即将一个问题分解为可以独立进

行分析的部分。①

其他能扩大人类分析能力的是正规严格分析的具体过程：数学与逻辑，以及冠以“科学方法”的一整套高精尖技术。人们通过进一步细分，还可以增加这些技术的项目。例如概率论，通过它，人们可以异乎寻常地扩大他处理不充分的信息以及不确定的未来的能力；在13世纪发展起来的有力工具——复式簿记；作为20世纪一项成就的高速电子计算机；以及第2章里提及的一些技术。

很清楚，决策分析的局限在很大程度上是决定于文化的。这些局限或许正在比以前更迅速地消失。例如，使用复杂的文字和特殊编码来储存信息依然还处于初期阶段，而在数学家手中，正规分析技术则在飞速发展。此外，我们日益认识到，“科学方法”与其说是一套标准的调查技术的名称，不如说是这些技术的不断扩大的领域。②

很难知道对这些扩大人类分析能力的方法，应寻找到哪里为止。例如，一个严重的紧急情况或一个危机会使政策分析者改变其看法（有时对他也是一种激励的力量），其结果是他对问题有一个新的了解。③如果我们通常把危机看作是应当

---

① 关于准确地“分解”或细分问题如何有助于理性，一个非常有眼光而富启发性的分析是H·A·西蒙的《复杂性的构造》，载《美国哲学学会的106项活动记录》（1962年12月）。

② C·W·邱奇曼：《预测和最佳决定》（新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯·霍尔公司，1961年）；也可参见R·E·莱恩的《知识发达的社会中政治与意识形态的衰落》，载《美国社会学评论》31期（1966年10月）。

③ 有关危机决策的力量与弱点，见H·C·哈特的《危机、社区以及供水政治中的一致意见》，载《法律与当代问题》22期（1957年冬季号）；有关危机提高组织决策能力的可能性，也可参见H·L·威伦斯基的《组织情报》（纽约：基础图书公司，1967年）第76—77页。

避免的事，那么为了刺激决策者，就应当故意制造某些危机例如，可以设法使年度预算成为年度危机，以迫使决策者有时在惊人的时间压力前作出重要的决定。

4.2 意识形态

意识形态是对公共政策分析的一种显著的专门化的辅助。意识形态是一个伤脑筋的词，现在已有很多含义。意识形态可以指任何关于社会组织的一系列相关联的重要概念，例如美国的意识形态，就是指导美国人思考公共政策的相互关联的民主、自由、多元主义、私营企业、个人主义以及社会责任一类的思想概念。它也可以指一整套更正规和高度组织起来的信念，例如指导苏联和共产党中国政策的马列主义原则。然而，一些使用这一词的人会说，马列主义是一种意识形态，并不因为它是正规和高度组织起来的，而是因为它还组成一套指导社会变革的原则。根据他们的观点，"意识形态"总是一套革命思想。①

我们在这里所想说的是，甚至是一系列松散组织起来的有关社会组织（或者说得具体点，有关政治经济组织）的相互关联的概念或原则，对政策分析也具有极大的帮助，并很可能是不可缺少的。② 看来在某种程度上，一切政策分析都建立在

① 美国与苏联意识形态的比较，见 Z·布热津斯基和 S·P·亨廷顿的《政治权力：美国与苏联》（纽约：瓦伊金出版公司，1963 年），第 17—24 页，第 35—70 页。

② 对意识形态有用性的现代经典分析是 K·曼海姆的《意识形态与乌托邦》（纽约：哈考特，布雷斯和世界公司，1936 年）。

如此界说的意识形态上。例如，对多元民主和法人企业的实用性支持(即使不是教条主义的)，使政策分析者能大大地限制他对政策的研究，全面简化他的分析，以便他更好地掌握这种分析。

实际上，意识形态从猛烈的批评中取得一定的信念，或者至少提出一些论据来捍卫这些信念。这样，这些信念(要证实它们需要具有办不到的积累和分析事实的本领)就能像既定事实般被引入政策分析。

如果信念是错误的，那怎么办呢？即使是错误的信念，也对组织和简化政策分析有用。不管美国人对私营企业的信仰是否错误，我们往往以私营企业的假设为根据来分析垄断政策，并得出有助于政策决定的结论。政策或许错误，但如果我们相信它们是正确的(因为我们有共同的假设)，我们就接受这些政策。事实上，我们对分析所要求的，只是分析将我们从假设(它是无人怀疑的)带向政策。

不过，如果意识形态离事实太远，它就会削弱政策分析。这种意识形态会产生一致的政策，然而行不通——就像30年代大萧条突发时的预算平衡政策一样。这些政策在意识形态上是正确的，但它们延长了而不是缩短了大萧条。

比起民主体系中松散的意识形态，中国或苏联的明确、详细、完整的共产主义意识形态极大地简化了分析。民主制意识形态的残缺不全迫使政策分析者去调查相互竞争的政策选择的实际优缺点。而一个共产主义的决策者有时会发现，他的意识形态就给了他在政策选择上一个相当充分的正当理由。因此，在共产主义社会中，政策分析可能较快而较有把握，但是源于错误的意识形态的政策错误的风险也相应地较大。

4.3 战略或诀窍

然而，出人意料地改变政策分析的特点的，并非是人们使用的语言、计量，以及其他通用的工具或意识形态。只有当我们观察人们为处理十分复杂的问题而发展出来的某些战略或诀窍——观察那些特别适用于公共政策分析的战略的时候，我们才开始看到政策分析具有一些意想不到的新面目。其中最重要的有：

满　足

在理性决定的传统理想中，决策者把某些东西提到极限——功利或需求满足、收入、国家安全、一般福利，或其他类似的价值。但是，正如我们已经指出的，为了选择最佳政策而筋疲力尽地去追求极限，通常是得不偿失的，在实际上也是不可能达到的。因此一个可供选择的战略不是要过分追求——而是决定低于极限、但可接受、能完成的目标水平，并继续追求直到达到这一水平的政策。用"满足"来代替极限。①

下一个机会

有时政策分析者故意犯些小错以避免大错。人们会故意

① 这个词和概念来自H·A·西蒙的《理性选择的行为模式》，载《经济季刊》69期(1955年2月)。

地选择一项明知在当前并非是最恰当的政策，以便有可能为下一阶段做得更好留下余地，而不选择一项为某一目标制定但很难修正的政策。例如，一个印度文官倾向于不考虑下一次机会就向目标射击，而一个美国文官从不期望完全正确而注重于下一次机会。在像给纽黑文定交通线这样一个相对简单的政策问题中，试验一下向南的单行道，并准备如不成功再试验一下向北的路线。这样或许比根据先验的研究冒险地永久性设立一个代价昂贵的向南的单行道为好。

反 馈

政策分析者或许不想一劳永逸地解决一个问题——即为另一个机会留下余地，因为他知道，随着时间的推移，他会了解得更多。但如在交通的例子中，他能选择一项将为较好的政策选择提供必要的信息反馈的政策，那就更好。政策反馈无疑是一种普通现象；很难想象一项完全不能反馈有用信息的政策。由于对商业活动所产生的直接影响，货币与财政政策是一个迅速而有力的反馈的例子。但各种决策体系在反馈的敏感性以及在它们为了引入反馈而采用的政策选择技术上各不相同。一项因在意识形态上正确（比如像苏联的集体农庄政策）而选择的政策，由于其提倡者对反馈视而不见，它或许会不管失败而延续很多年。①

---

① 那些试图把社会过程总的描述成交往过程的人，以N·威纳的《人有人的用处》（波士顿：霍顿·米夫林公司，1950年）作为先导，对作为一种决策辅助的反馈作了最精确的论述。有关这一类型理论的概述，见K·W·多伊奇的《政府的神经》（纽约：自由出版社，1963年），第5章“简单的控制论模式”。

可 补 救 性

在经典的理性决策模式中，人们会要求一个关心美国黑人的政策分析者在他头脑里制定一系列有组织的政策目标，并具体规定政策在未来达到有关收入、教育、地位以及其他社会和文化目标的各个日期。事实上，一些政策分析者大大简化了这一不现实的目标确定工作，其方法就是不好高骛远，而是集中于消除黑人当前遭受的种种显而易见的损害。这就是说，如果他们不能精确地决定他们想要实现的情况，他们至少能明确他们想避免的情况。他们对处理当前的错误比处理未来可能对或不对的事更有信心。

批评家会说，如果政策受到积极的而不是消极的目标的指引，那么政策将更有理性。但完全不能肯定积极的目标一定会得到赞同，或者这些积极的目标会像消极的目标一样起作用。我们不清楚应当选择什么样的政策来取得诸如黑人平等的目标，但对于怎样来改进黑人的住房、教育、就业机会以及他们饱受的极端恶劣的社会歧视，这是比较清楚的，即使我们对什么是理想的住房、教育、工作市场以及社会关系并不懂得或意见不一致。与此类似，在另外一种环境中印度政府对于提高农民的产量懂得并不多，但它懂得如何着手消除一些有碍生产的障碍，例如低劣的种子、供水不足，以及打击积极性的价格结构。如果政策分析者在这意义上向后看而不是向前看，他们有时就会增强其能力，而不是削弱其能力。

连 续 性

一个懂得下一次机会、利用反馈、注意应予补救错误的政策分析者，会认为决策当然是连续的或系列的。他把决策看成是一个典型的一步接着一步、永远没有完结的过程。在这过程中，一点一点地啃代替了一口吞下。他不仅会按第二步的预测，而且会按第三步、第四步以至无数步的预测来设计政策。在这种方式的决策分析中，他看到了修正政策和目标的可能性。他把决策看成在所有方面都是不固定的。因此，他和任何采纳这一方式的政治体系都会建立一种高度的灵活性、恢复力和持久性，从而大大提高他或它为复杂问题制定良好政策的能力，在一个坦率地把决策看成是一个连续或系列的过程的体系中，整个体系会配合接二连三而来的事。这样，尽管或许没有一个政策措施是壮举，但接连而来的小进展却可能使社会发生迅速的变化。

在美国，政策分析者在税收、社会保险、国防、资源保护、外援等类的问题上不断地一点一点啃。政策分析者认为这些问题没有得到解决，因而随时准备不断回到这些问题上去。这种决策中的韧劲改造了社会。观察家们说，美国已经经历了工业革命、组织革命、经济组织革命(从自由放任的经济到高度调节的经济)、家庭作用的革命——但所有这些都是通过平淡无奇的政策顺序而实现的，以致人们看不清变化的规模。

瓶 颈 口

每个政策分析者——以及你和我在个人问题中——常常使用打破瓶颈口的策略来简化复杂的问题。从一个浅薄的决策观点来看，瓶颈口只不过明显地证明决策发生了故障。如果某些事情落后于时间表，或者失掉了某种行动所不能缺少的东西，或者拥塞，那么我们说就存在着瓶颈口。但由于它对决策来说是避免不了的，政策分析者发现了一些如何利用瓶颈口来在不那么理想的情况下得到最佳效果的政策。

战争时期的劳工以及其他资源分配的规划是一个生动的例子。第二次世界大战中，美国政府不可能对人员配备、军工生产等资源分配方面进行全面的控制。这一任务太复杂了。因此，分配是围绕着瓶颈口——资源的极端匮乏来规划的。对钢材、铜、铝都实行受控物资计划。另外，随着橡胶和运输方面的另一些瓶颈口的出现，总统任命了一批临时"掌大权人物"为瓶颈口项目采取调整资源供求的行动。在劳工奇缺的英国，大部分的战争资源规划是劳工分配。①

在一个极端，人们可以看到政策分析的两种截然不同的可能性：一种是使一件事相互适应，另一种是当瓶颈口出现，就计划打破它。前者是行不通的，后者尽管不甚理想，但行得通。

---

① 见D·诺维克、M·安申和W·C·特鲁普纳的《战时生产管制》(纽约：哥伦比亚大学出版社，1949年)、第8章；及伊利·德文斯的《规划实践》(英国，剑桥：大学出版社，1950年)。

渐进主义

通常(虽非总是如此)在政治上切实可行的政策只是与现行政策逐渐地或稍为不同的政策。与现行政策大不相同的政策难免失败。此外,只专注于政策的逐步或微小改变,常常还由于其他原因而有助于提高政策的力量。在可以应用的地方,这样一个战略:

1, 将决策者的分析集中于熟悉的、较为人知的经验上;

2, 大大减少所探索的不同政策选择的数目;

3, 大大减少必须分析的因素的数量及复杂性。

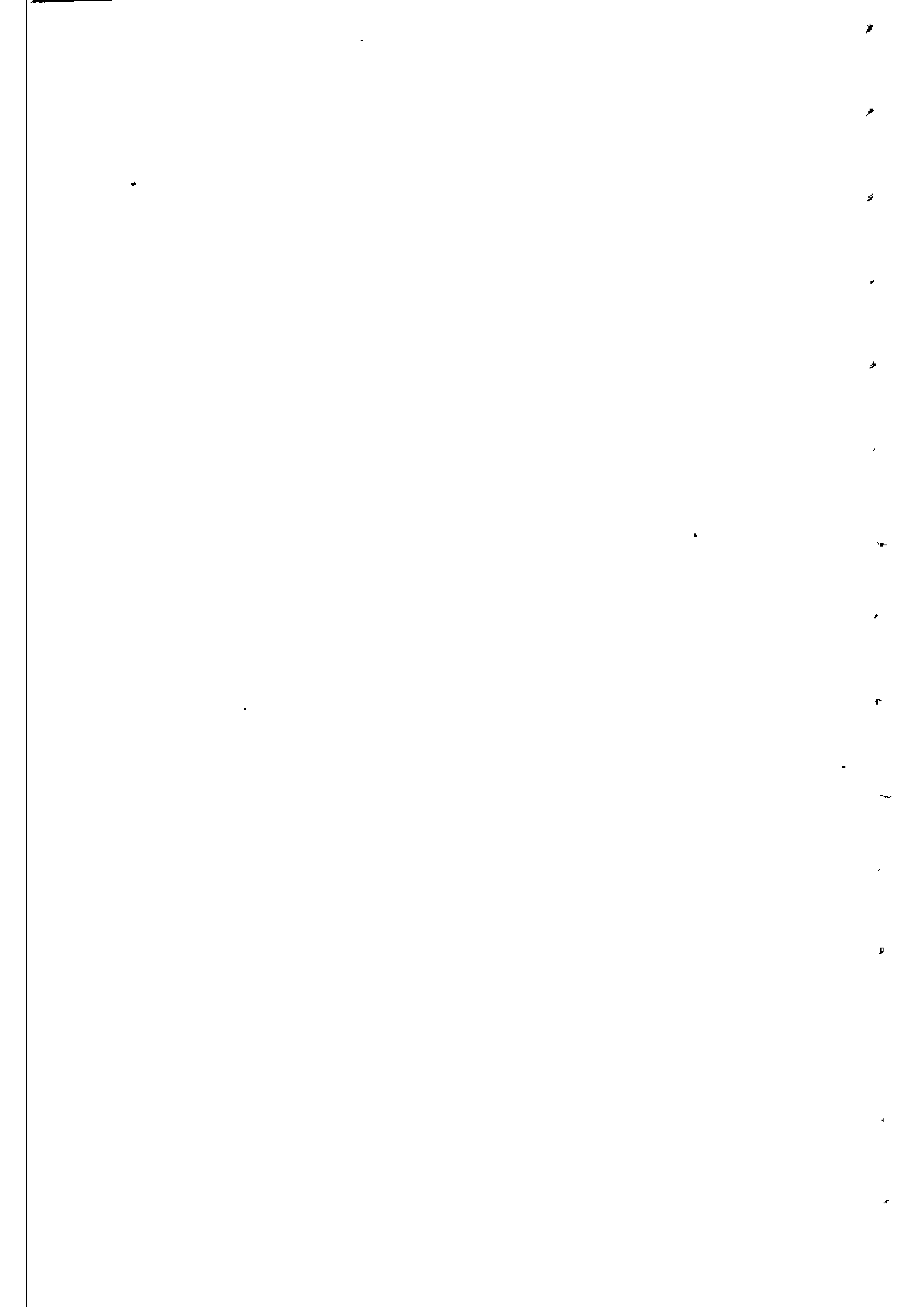
例如,为了控制工业垄断,政策分析者如果将分析局限于(就像司法部反托拉斯局所做的那样)当前的政策如约束企业兼并的新建议,或限制公司价格政策的新建议,那么他或许能获得分析上的进展,因为这样他将注意力集中到一张并非长得要命的政策清单上。他也能从反托拉斯局和法院以前在控制兼并和价格方面的做法中汲取大量的经验。并且他会避免一些复杂的分析,比如对像公司企业公有制这样范围更大的变更。在公有制这样一个重大政策改变上,美国的经验对他的分析提供不了什么指导性的意见。①

4.4 战略的意义

对这些战略或诀窍的一般解释是什么？浮光掠影地看，它们通常被当作非理性的东西而被摒弃。因为它们被看作犹豫不决、修修补补、羞羞答答、平庸浅薄、一管之见、没有定论、谨小慎微，以及拖延耽搁。但我们则把它们看作是扩大人类分析能力的有用方法。人类必须有非凡的创造力才能处理他面临的惊人的困难。他的分析方法不能限制于有条不紊的学究式的步骤上。按部就班、修修补补的渐进主义者或安于现状者或许看来不像个英雄人物，但他却是个正在同他清醒地认识到对他来说是硕大无朋的宇宙进行勇敢的角逐的足智多谋的问题解决者。

---

① 所有这些扩大政策分析可能性的战略在D·布雷布鲁克和C·E·林德布洛姆的《决策战略》(纽约：自由出版社，1963年)中有详细论述。有关战略运用于一个具体政策领域的例子，见A·怀尔达符斯基的《预算过程中的政治》(波士顿：利特尔-布朗公司，1964年)；有关这些战略在不同的决策领域中的有用性的讨论，见A·赫希曼和C·E·林德布洛姆的《经济发展、研究与发展、决策：一些集中的观点》，载《行为科学》，第7期(1962年4月)；有关对这些战略的争论，见《政府的决策》，专题论文集，《行政管理评论》24期(1964年9月)第153—165页。



第 2 部分

权力运用

5 运用的要点

我们现在回过头去面对这一事实，即政策分析不管如何扩大总是不够的。如果不可能通过分析找到被证明是正确因而为人普遍接受的政策，怎么办？总有人要担负为社会决定政策的任务。但是，因为没有一个人能够无须相应的"权力"而履行决策任务，所以常用的一种说法是，既然对该做什么得不到一致的意见，必须有人来掌握或被授予决定的"权力"。①

当然，"权力"事实上常掌握在几个人手里。而不是掌握在一个人手里。因此，政策是通过这些人彼此行使权力或影响力的复杂的过程被制定出来的。决策中这种权力运用的特点是什么？政策分析是如何结合在其中的？

5.1 观察到的事实与基本过程

权力运用中最明显的是运用权力的兴奋激动，以及——当我们能对它的微妙之处看上一眼时——观看权力的运用是令人神往的。我们看一下像下面的一些插曲：②

……正当1948年总统竞选进行时，杜鲁门总统叫主管外交政策事务的共和党领袖阿瑟·范登堡从白宫后门“溜进来”作一次“密谈”。在会谈中，总统对范登堡的带有“批评”语调的竞选演说表示赞赏，同时指出两党继续在外交政策上合作比“谁当上总统”更为重要。

……1953年艾森豪威尔政府在争取对超额利润的征税作短时期的延长中，众议员、筹款委员会主席丹尼尔·A·里德拒绝把提案在他的委员会进行投票。为了把这一提案从他的委员会中挖出来，共和党领导集团促使规则委员会作出提出这项议案的决议，尽管没有筹款委员会的行动。里德感到了对他的威胁，于是召开了一次筹款委员会会议，会议否决了他认为对这一法案的考虑是不符合规程的裁定，把议案提请通过。

肯尼迪总统对那些催促他制定政策的人说：“我同意，但我不知道政府是否会同意。”

① “权力”一词被打上引号，以表示该词含义的不明确。尽管对这个词将仍然无法定义，但随着我们对这一词的使用，它的含义将日益清楚。有关对这一概念的分析，见R·A·达尔的《现代政治分析》，《现代政治学基础丛书》(新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司，1963年)，第5章。

② 小V·O·基《政治、政党和压力集团》(纽约：托马·Y·克罗韦尔公司，1960年)，第248页注释，第721页注释；肯尼迪总统的话引自J·K·加尔布雷思的《新国家》(波士顿：霍顿—米夫林公司，1967年)。

为什么对范登堡的从后门进入，要忸怩作态地，并显然只是隐喻地提及呢？我们是否认为总统在对参议员提出一项密谋？或者他仅想建立一种亲密的个人关系？如果是后者，为了什么？基于什么我们认为这是一场强硬的权力角逐，外软里硬的手段是否有很大用处？为什么对外政策上的两党一致比对内政策上的两党一致（总统在这点上并未敦促范登堡参议员）更为重要呢？

如果艾森豪威尔总统想延长对超额利润征税，为什么众议院共和党领袖里德如此顽固地加以拒绝？为什么彼此没有协调？为什么里德甚至要迫使其他的政党领袖对他群起而攻之？他们是怎样设法对付的？如果里德的委员会乐意跟随总统，为什么委员会早先不迫使里德也跟随总统？他对委员会成员有何权力？他们对他有何权力？

肯尼迪总统说的"政府"是什么意思？它（不管是什么）是否在总统的控制之外，如他所暗示的？什么权力、谁的权力（如果有的话）超越了总统的控制？

对这些近来的历史投以一瞥虽然有用，它们提出的问题比它们所回答的多。对所发生的每一事例的描述，都可以根据决策中权力运用的某些主要机制或程序来理解。我们所要揭示的，正是这些机制或秩序。我们可以从它们的要点开始。在几乎每一国家：

1．权力运用是专家之间合作的过程。

2．权力运用并不是政策分析的代用品，只是解决那些政策分析解决不了的问题而已。反之，政策分析作为一种工具或

武器被结合在权力运用中，结果改变了分析的特性。

3. 权力运用大部分按规则进行，它好像一种体育比赛。

在这一章中，我们将初步阐述这三个陈述。在以后几章中，我们将用大量文献和进一步的详述来说明这三个陈述。它们是整个分析的中心。

5.2 专家之间的合作

专 业 化

正如我们说过的，在一切政治系统中，决策任务不是由一人取得或授予一个人的，而是授予许多人或由许多人取得的。这些任务将被专门化。除了一些较小的、可以由类似新英格兰城镇会议来管理的政治系统外，并非所有的公民都能成为直接的(immediate 或 proximate)决策者，他们将直接的决策任务交给少数人。①

直接决策者本身当然是分专业的：国会众议员、参议员、总统、各类被任命的行政官员以及一些政党领导人。各个人都

① 我们给"proximate"这个词以有点特殊的含义，对直接的(proximate)决策者也就定义为那些"最靠近"或最接近实际决策的参与者。他们是那些同其他直接的决策参与者，如党的最高领导人(他们已把一些法律之外的权限授予后者)，或者由于其他原因成为实际决策的强有力的、直接的参与者(但要除去那些为了讨好他人而放弃对决定的控制的上述合法当局，例如一个按党魁指示行事的傀儡市长)一起享有直接法定权限去决定具体政策的人。

领导人是指上述那些人，以及其他虽不是直接决策者，但比起普通公民和选民来更能对直接决策者施加广泛影响的人(例如，利益集团领导人、有影响的编辑或作家，或不进入直接决策者圈子的政党领导人)。

执行有别于他人的决策任务。

用一种不同的方法分类，有许多专门任务要执行：倡议、否决、协调、规划，对所考虑的政策选择进行一般的限制，扩大选择范围，促进新的政策要求，裁决相互冲突的意图，通过财力进行控制。例如，一个利益集团领袖可以提出一项政策考虑，但没有政府官员的同意，他就不能作出决策。政府外的“谋士”（他们不在直接决策者之列）会控制他们的观点。马克思就是一个最突出的例子。①

合　作

如果我只能倡议而你只能否决，那么谁制定政策？如果你的想法形成我的思想，我有官职而你没有，那么谁制定政策？看来还是问“是什么产生政策”更为贴切。其原因是，如果有许多专家，而每人在决策中都执行不同的任务，那么政策只能通过他们之间的合作才能产生。在民主政体中，选民行使他们的权力来选择直接决策者，并寄希望于这些人来完成任务。一个利益集团的领导人同选民进行交换；他需要他们对他的注意，而他们则需要他的信息。政党领导人运用他们的权力将问题由多化少，以使选民面临的选择不至于非常复杂；他们知道如果选民要进行选举，就需要这种帮助。首相、总统、州长以及市长如果没有议会、国会、州议会、市议会议员的合作，就不能进行他们的工作，反之亦然。

---

① 凯恩斯对经济政策的影响是又一个例子。对他的影响的新证明，见总统经济顾问委员会前主席沃尔特·赫勒的《政治经济学的新层面》（剑桥：哈佛大学出版社，1966年）。

我们不会幼稚到这种程度去问："在美国汽车是谁造的?"除非我们想知道工序或厂家的名字。我们不期望知道一两个人的名字。我们知道有数以千计的人在直接制造汽车，成百万的人在间接制造汽车。即使我们将这些成千上万的人分成各种各类，我们也不会去寻找一个头脑简单的回答。我们知道汽车是工人制造的。但经理也制造汽车。机器、制造机器的人、提供零件的人、制造零件的工人都制造汽车。关于汽车，我们非常老练，知道要回答"汽车是谁制造的"这一问题，我们必须解释所有这些相互合作的复杂方式。我们需要相同的老练来理解政策的制定。

合作与冲突

好讥讽的人或许认为，说决策者需要合作不过是以委婉的方式说他们必须调和冲突而已，根本不对。应当承认，政治就是解决冲突这一见解在政治学中是根深蒂固的。① 人们的确可以想象，政府要达到的重要目标是防止对他人施加暴力，以及盗用他人的财产或占有他人的妻子，从而相信没有政府，人们就会像托马斯·霍布斯设想的在一场全体反对全体的"战争"中相互拼杀。② 然而，事实是政府所做的远远多于裁定那种没有政府就会使生活无法忍受的冲突。因为政府一旦建立，大家都清楚它就是大量的社会合作任务的工具。政府被用来

① 例如，H·拉斯韦尔：《政治：谁得到什么，何时得到，如何得到?》（克里夫兰：世界出版社，1958年）；D·伊斯顿：《政治分析的框架》（新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司，1965年）中以"价值分配"的形式来解决冲突。

② 见《利维坦》第13章。

修路、筑坝、灌溉农田、鼓励工业制造、通过建立和管制货币供给来便利商业、照顾老弱病残、开发新的土地，以及教育儿童。

这些任务需要复杂的、积极的合作艺术，不仅在任务的执行方面，而且在确定任务的决策过程中都需要这种艺术。儿童是否一定要由政府当局来教育，这本身就是个大问题。如何教育他们，又会产生很多问题。毫不奇怪，此类大问题不会交给任何一个决策者，它需要许多人在决策中的合作，包括民主国家中普通公民本身。

当然，人们可以用解决冲突的说法来描述在决策者之间保证合作的任务，说为了取得一致意见就必须解决他们的冲突。的确，他们必须解决冲突。但是，应当理解的一个重要问题是：冲突主要起源于那些在政治生活一旦井然有序时就多起来的合作机会。人们所以卷入冲突，主要是因为在复杂的合作过程中，他们已经取得或分配到专门的角色，而其他人则不得不扮演配角。

5.3 从属于权力运用的政策分析

决策者如何进行合作？事实证明，一个办法是通过政策分析，不过它是用来使分析成为权力运用的一种工具，而不是替代权力运用。这个实际情况给予以上几章中讨论的分析增添了新的方面。这里，我们若能对所有的事用一句话来说明，这当然很方便。不过，在政策分析进入权力运用时，我们必须一点一点地指出分析的复杂性。

作为一个开端，对“决策者如何进行合作”这一问题的显而易见的回答是决策者相互说服，取得一致。说服的形式很多：直截了当的欺骗和各种非理性和无理性的诱导，包括在一个极端是有组织的宣传，另一个极端则是利用亲属和友谊关系。①

在直接决策者相互之间较为直接的关系中，光有说服技巧是不够用的。尽管人们运用这些技巧，但这些技巧是不够的。甚至连一些普通公民也在某种程度上（有的只在很低的程度上）看穿了这些说服的技巧，因而在令人信服的事实加以证明之前，对之无动于衷。

另一个有力的说服技巧（它的普遍性将在下几章中论述），是这么一种政策分析，决策者可以在其中设法使他自己所要的政策符合他的说服对象的价值观。总统担心国会会削减对拉美的援助。他诱使国会不削减的最有效手段，或许是找到一种他认为可以激励国会议员们的价值观，例如遏制共产主义在拉美的蔓延并向议员证明援助怎样能实现这一价值观。或许总统本人对援助的兴趣并不在这里，或许甚至总统和国会认为可以用援助来解决的问题并不是同一个问题。但他只要能通过分析将他所要的政策同他们的倾向性或价值观联系起来，这就够了。

为什么这种分析具有这样大的说服力？为什么当A打

---

① 政治说服是一种以公共关系为形式的专业和大买卖。例如，为酬谢惠特克与巴克斯特以及有关公司在1948年开始为期三年半的反对医疗保险的运动中所提供的专业帮助，美国医学学会支付了75万美元。美国医学学会在运动中总共花了500万美元。见小S·凯利《专业的公共关系与宣传》（巴尔的摩：约翰斯·霍普金斯出版社，1956年），第101页。

算说服B时，B如此洗耳恭听？从前几章里讨论的有关政策问题的复杂性中可以知道，没有一个决策者在其政策立场上是有把握的。B或许坚持一系列总的看法和原则——对此他或是教条主义地坚持，或是仅仅因为他感到需要一些指导他思想的不动摇的总原则而加以坚持。但决策者必须认识到，最符合他目的的政策总免不了争论，在今天是好政策，在明天或许就不是好政策。

虽然为了担心衰退，B赞同以减税的方法去增加消费者的支出，但他知道，视环境和不确定的未来而定，增加公共支出也许是刺激消费的更好办法。如果他今天对增加消费的两个政策都赞同，他知道，通货膨胀的趋势几乎会在一夜之间要求政策来个180度的转变——要减少消费而不是刺激消费。正是这些经济政策上的不确定性，成了1967年夏季的特征。没有一个决策者能肯定需要什么。在这种情况下，每个B对来自每个A的新信息和分析都是容易接受的。B将采纳（即使不是去掌握）他所面临的有关政策选择的新事实和新见解。

一些因政策选择的成功和失败可能赢得或失去声望的官员和领导人不得不倾听。此外，如果他们的对手配备分析武器，那么他们也应该以此武装起来。

在以后几章中，我们将看到依赖于党派分析的具体事例。不过，为了对这一分析有一个初步的总看法，这里指出它的一些主要特征。

1. 对作这一分析的决策者来说，它有助于澄清自己的政策倾向。由于B易于接受分析的那种原因，A也容易接受。如果一个利益集团领导人，立法

者或政党领导人检查他所期望的政策特点(这一政策符合他想说服的人的一般价值观),那么他会想到这一政策或许并非是唯一符合他价值观和目标的政策,他或许能找到另一个符合他和他所想说服的人的政策。因此,他对这种分析的利用既把他人拉向自己,也把自己推向别人。

2. 这种分析不会像在前几章中所讨论的那样,因缺少政策目标上的一致而失败。因为它不对接受它的决策者的价值观提出挑战。我们看到,总统不必在援助拉美问题上询问他是否赞同国会的价值观,他所要做的只是搞清楚国会的价值观,根据这个他可以证明他的政策就是国会真的所要的政策。

3. 那么党派分析不就是一种对已定政策的优点的理性化和证明的方法吗?因为首先,除非它发现在一系列已定目标和看法与为它们服务的政策之间有着联系,这种分析不是一个有效的说服工具。其次,由于这种分析是同时用于他人和自己的,它对寻找一种新的立场和证明原有立场的优点都有用处。

4. 在显示有关政策是正确的或是最好的政策这层意义上说,它不需是结论性的,它只需说服选民、立法者、首相或行政官员对面临的决策任务应该做些什么就行了。如果这种分析是用来澄清本人立场的,那么只要能说服决策者本人就够了。

5. 因此,这种分析显然是从属于权力运用,而不是代替它的。它并不避免在政策上的斗争,它是一种斗争的方法。

6. 最后，这种分析利用在前一章讨论过的所有扩大分析能力的方法，不过避免了所有在第3章谈到的分析的无能状况。特别是如上面所谈到的，在对价值观缺乏一致意见，以及对每个分析者来说缺乏一系列明确阐述和令人满意的、像前几章谈到的那种非党派分析所追求的价值观的情况下，也可以作这种分析。

5.4 委派任务和调节运用的规则

一旦说服失败，怎么办？那时怎样去取得合作？答案是：通过使用较狭义的权力来取得合作。这就是说，不通过影响力或说服的"力量"，而是通过较强硬的权力——很可能是高压的权力。

人们认为当决策是一种大大超越互相说服的权力运用时，有时也会错误地认为它脱离了人类的深思熟虑的设计。一些人会说，权力掌握在一小撮强者、富人、掠夺者、白人、既得利益者或"60个家族"手中。因此，不论怎样，他们认为决策将反映这些集团的基本社会力量。①

我们将在以后的一章里讨论决策中的精英人物统治论。这里我们只想指出一点，即决策中的权力运用并不是蛮横地把意志强加于意志，而是——即使在独裁制度中——像一个

① 例如，F·伦德伯格：《美国60大家族》（纽约：先锋出版社，1937年）；R·S·和H·M·林奇：《中部城镇》（纽约：哈考特·布雷斯公司，1929年）；J·伯纳姆：《管理革命》（纽约：约翰·戴公司，1941年）；以及C·W·米尔斯：《权力精英》（纽约：牛津大学出版社，1956年）。

比赛过程，其中权力按照人们制定的规则行使。在我们得出以后的结论之前，且先在此断言：像富人、白人之类的社会集团的权力，与其说是决定政策结果的一个因素，不如说它本身是人们制定来管理决策过程的那些规则的产物。

设想一个有秩序的政府在一场革命中垮台，这时有人声称他对政策拥有最高权力，人们会认真地对待他吗？如果他必须以拳头或武器来强制他人合作或顺从，那么没人会当他一回事。其他的拳头和武器太多了。为了使他的权力主张得到承认，他需要有帮助他的拳头和武器。但他如果不得不在每件事情上都使用自己的拳头和武器迫使他人合作，那么这些帮助他的拳头和武器就无济于事了。因此，他至少需要有那些接受或服从于他的规则的拳头和武器，也就是那些听从他命令的拳头和武器，使他不必在每件事上都要强制执行这一服从的规则。

他也需要一套班子来帮助他决策。他如何能在他本人不能亲自照顾到的许多问题上诱导他们合作，以制定出解决这些问题的政策？他没有时间用拳头和武器去过问每一件事。再则，除非他找到一些按规则进行合作的决策者，他就不能生存。规则既委派任务又委派完成这些任务的权力。规则具体规定每个参与者在决策中能做什么，不能做什么，以致他必须做什么，他应当服从谁，他能指挥谁（如果有这样的人的话）。

勃列日涅夫、柯西金以及他们的亲密同僚赢得了其他俄国政府官员的合作，这不是因为他们每次发出命令时都要对不服从者挥舞一连串吓人的惩罚条例（他们不这样做），而是因为其他官员接受服从的规则，以及接收一系列具体规定他们自己必须做什么的规则。总统和国会服从最高法院的命令，

不是因为法院有为它服务的持枪手，而是因为他们接受这规则：法院可以裁决总统或国会的某项行动为违宪。

规则是什么？

韦伯斯特说，规则是“指导行为、行动的规定指南……，是一种规定”。①

某些规则的例子是：

> 根据《圣经》和习惯法：你不能杀人。
>
> 根据美国的宪法：行政权授予美利坚合众国总统。
>
> 根据习惯上的道德义务：在政治领导人之间，一个政治恩惠应当报之以另一个政治恩惠。
>
> 根据美国的法院：国会可管制政府雇员的政治行为。

规则是：一般的和专对政治的。 “你不能杀人”是个限制决策者和其他任何人的通用规则。但宪法和司法规则是专对政治讲的，例如像上面提到的总统被授予政府的行政职能。

法律上的和法律以外的。 许多组织决策过程的规则是根据法律制定的。美国宪法集这些规则的大成，数以千计的规则可以在法令、行政裁定、行政命令以及司法决定中找到，但

① 在许多管理行为的规则中，我们当然只关心那种调节决策中权力运用的规则。“美国公民必须缴所得税”并不是这样的一种规则，它不过是一种宣布政策的规则罢了。但“税收法则由国会参众两院通过投票制定，并经总统批准”，就是这样的一种规则，因为它决定决策者应做和不应做的事。

我们也可以看到许多环绕每一条法律规则或独立于法律规则之外的非正式规则的例子。

有时由行为惯例取代。 权力运用的某些特性来自惯常的行为模式，它与由规则规定的行为模式相去甚远。人们习惯于某些行为方式，并非因为他们感到内部和外部的规则使他们非这样做不可，而是为了其他的原因。许多人避免互相残杀，并非因为法律和道德准则不许自相残杀，而是因为从心底里厌恶它。

为什么规则得到遵守？

英国下院有一条规则：首相的政策建议应为其政党（多数党）的成员所接受，只要他们承认他是党的领袖。为什么？原因并非首相雇佣了一批暴徒来强制执行，也不是因为议员违反了这一规则就会被罚款或遭监禁。这条规则之所以站得住脚，主要是因为议员们感到，通过这样的规则，他们便于进行决策。他们自愿接受它。美国众议院的规则是，通常只有在众议院规则委员会决定后，一项法案才能提交国会采取行动。为什么？因为议员们感到总得有条规则，而遵循这一条规则比遵循另一条规则能使他们工作得更好。

然而，即使在民主制国家，维护规则也不完全出于自愿。再选失败的官员不会自愿接受他必须离职的规则。但是他还是接受这一规则，因为他担心与它对抗会身败名裂，担心他的僚属会抛弃他，或者担心那些接受这一规则的人可以命令军人或警察在他的座位上逮住他，并把他带到停车场去。他或许甚至不会停下来问一下自己那条规则是否能对他强制执行，

怎样强制执行。他或许只是觉得这条规则总有办法对他强制执行，也会对他强制执行。但除了自觉遵守之外，在任何体系中更为普遍的情况是：顺从只是因为不顺从会剥夺一个决策者同其他按规则行事的决策者之间交往的能力。

也可以注意，当一个或几个决策者想要破坏规则时，其他决策者可以按照对这种人应采取何种措施的规则对他们起诉，从而轻而易举地制服他们。如果总统号召军队迫使国会无限期休会，以便他独裁统治，军队不可能服从这一命令。无论如何，肯定将会有适当的官员来执行弹劾和罢免总统的规则。简言之，决策是按照规则进行的，而如果确需强制执行时，强制执行也是按照规则进行的。①

因此，制定政策中的权力运用，甚至在独裁主义国家里，也不像可能设想的那样粗鲁，严酷，暴烈和血腥。只有通逢整个规则之网开始破裂时（如 1967 年在共产党中国），或在转化到一整套新规则之时（如 1917 年的布尔什维克革命），权力运用才会变成这样。

5.5 被称作“权威”的规则

一条特别重要，也许早就被注意到的规则是它并不直接规定一个人能干或不能干的事情，只是说他必须干某一特定人物叫他干的一切事情。我们举的某些例子一直是这一类的规则。这样的规则建立起权威。我们将这一点的定义的形

① 我们也看到一些专门化的决策任务的规定和委派是通过规则来实现的。

式列出如下：

如果 Y 遵循服从 X 的规则，X 对 Y 拥有权威。①

如果 X 控制 Y 的方式是在每一个具体的决定中对 Y 提供报酬对他进行威胁，或在人身上予以强制，那么就不对 Y 拥有权威。如果 Y 只是在看到下达给他的具体命令中的好处时才服从，那么 X 仍不对 Y 拥有权威。但如果 X 能因 Y 接受服从的规则而惯常地对 Y 行使权力或施加影响，那么 X 对 Y 就拥有权威。

权威是具体的。 甚至像美国总统这样有权势的直接决策者也只有有限的权威。比如，他不能使国会休会，或罢免最高法院法官。

权威是被要求服从的人所作出的让步。 建立权威的规则，是一种针对被控制者的行为规则，而不是针对控制者的行为规则。只有到我不论由于什么原因决定遵循服从你的规则之时，你才对我拥有权威。

权威因多种原因而得到认可。 由于"权威"指的是一种规则，我们上面所谈到的有关为什么规则被接受和得到遵守

---

① 有关对我们定义的权威的较完备的阐述，见 H·A·西蒙、D·W·史密斯伯格和 V·A·汤普森的《行政管理》(纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1959 年)，第 8 章。一些社会科学家对权威作了不同的定义。达尔的《现代政治分析》，第 28—32 页就是一例。他们说，如果 Y 承认 X 控制他的合法性，X 就拥有对 Y 的权威；或者如果 Y 承认有服从 X 的义务，X 就拥有对 Y 的权威。在定义的不同上争论是没有意义的。Y 接受这样一个规则逻辑地意味着他对 X 的控制给予合法性，对这一断言我们毋需表示见解。许多憎恶纳粹主义的德国公民接受了服从纳粹政府的规则。看来就我们的目的而言，没有必要去问这句话在某种意义上是否表示他们把合法性给予了他们的统治者。我们将说，如果他们接受了一项顺从的规则，正如他们大多人所做的，那么他们就将权力交给了他们的统治者。

也就解释了为什么人们会认可权威。如同其他规则一样，人们常常自愿地认可权威。

5.6 权威的间接运用

1954年，艾森豪威尔总统的内务部长批准动工兴建科罗拉多河上游开垦工程。只是在这以后，总统才得到了参议院对圣劳伦斯河道工程的批准。在科罗拉多工程影响到的地区的10位参议员中，只有2人投票反对河道工程。虽然，总统成功地使一些西部的参议员支持他想达到的政策目标，但他并未通过使用任何权威叫参议员怎样投票来达到这一点。那么，他对他们影响的来源是什么？让科罗拉多工程开工（这一工程国会早已授权给他）是他的权威，他运用对这项工程的权威给了西部参议员一个恩惠，这些参议员后来在行使他们对圣劳伦斯工程的权威时也给了总统一个照顾，作为报答。

这是决策中的一个基本现象：在A缺少对B的权威的地方，他将运用其他方面的权威来影响B。

由于许多政策问题在权力运用中被交织在一起，决策者通常可以利用手中对某一领域的权威来对他没有权威的政策领域施加影响。一个市长或许对中小学的教育政策缺乏权威。但如果他对建立新校舍所需的市有土地拥有权威，他就能极大地影响教育政策。这种在扩大的领域里利用权威的多方面可能性，大大增加了决策合作的复杂性，因为它们允许大量的决策者干预任何一个政策问题。它们迫使一个决策者在一些他认为其他决策者的干预是不合法的问题上屈从这些决策

者。它们也允许一些特别的干预——甚至是袭击——因为它们容许一个决策者在不负长期责任的领域内随意干预或退出。

以这种方式间接地利用一个人的权威，为在权力运用中影响其他参加者提供了无穷尽的可能性。政治学家并无这些可能性的标准清单，因为这些可能性是如此之多，如此不同。但是，显而易见，参加者在他们对这些可能性的认识和利用方面大不相同。事实上，懂得如何去利用它们是一个政治家的技巧的一大部分。

不过，一个主要的可能性是间接地运用一个人的合法权威来建立一种新的、超越法律的权力。一个政治研究者在谈到一些南部的州长时写道：

> 现在，对行政领导来说，一个相当标准的做法是，将那些对州长规划的立法投票仔细地造一张表，并告诉持不同意见的立法者，如果不改变态度和投票，他们就不再能为选民找到工作，不再能为他们选区的乡村道路建设得到州的援助，而且再也不会得到关系到州立法者命根子的种种恩惠。这种关系不难识别；它是直接的，野蛮的，并且是有效的。当政的政客现在能——而且确实这样做——将抗拒的立法者逼入墙角，并对他们宣读"取缔暴乱法"。①

州长利用对经费和工作拥有的合法权威，不仅干预特定

① R·B·海索，转引自D·洛卡特的《州政府和地方政府的政治》(纽约，麦克米伦公司，1963年)，第372页。

的立法决策，而且还诱使立法者接受与州长合作的超越法律的规则，具体说就是将超越法律的权威授与州长。

5.7 说服、权威与金钱

我们往往不禁想到，当一个直接决策者不打算用说服的方法来控制另一个决策者时，他有许多可供他支配的不同权力或影响力。这些权力和影响力差不多都建立在权威之上。例如，如果总统为了使国会议员顺从他的意志而利用恩赐来赏友惩敌，他的压倒他们的权力在于他拥有雇佣和开除的权威。一个官员利用公款来赢得选民或同事也是如此；他之所以使用公款，只不过因为他对公款拥有权威。对其他直接决策者给予恩惠或不给恩惠——两者都是政治中的典型权力工具——通常是可能的，其原因不外乎他们有给和不给的权威而已。

暴力威胁作为一种权力来源又怎样？除了那些有权威进行逮捕、拘禁、处决的人，企图通过暴力威胁来行使权力是非法的。在民主制度的决策中不大用这种方法，甚至在执行政策管理中也用得很少，除了对一小撮意图犯法者。持枪者和暴徒用暴力威胁来控制他人，决策者则不然。

决策中的金钱

决策中金钱的作用同我们已经强调过的说服、权威有无相悖之处？不要以道听途说或含沙射影来引起一种金钱的罪

恶影响的印象，我们来看一下能否系统地描述决策中金钱的不可否认的巨大作用。

金钱可以收买印刷厂、宣传家、政策分析家以及弄虚作假者。它在决策中具有头等重大的影响，因为有钱人和有钱的公司能组织和支持说服。我们将在以后的一章里看到，利益集团就是那些付得起有组织说服的代价的人和公司的突出代表。政党在人员、旅行、广播和电视时间、宣传品以及研究上耗费了大量金钱。任何有钱人如为上述说服方法慷慨解囊，都能在政党决策中取得一定的发言权，在地方或州的政党的决策中更是如此。①

财富的力量超出了说服，要求更严谨的分析。撇开说服，一个人除非对他人拥有权威，他还能以什么来施加影响？他可以用惩罚相要挟，也可以用报酬作许诺，以便诱使人们顺从他的意志。

不过，通常不允许人们互相威胁或互相伤害。因此，作为影响政策的一个方法，威胁总是有节制的：一些人在决策系统中威胁说不再合作；竞选赞助者威胁说要停止赞助；参议员威胁说不再与党的领导合作；或者——又要涉及权威了——一些有权威的人威胁说要用它来给其他参加者制造麻烦。

奖赏与此迥不相同。倘若我不能伤害我的邻居，我可以奖赏他。具体来说，我完全有给他金钱的自由——以交换我想从他那儿得到的各种东西。在让人们干你想干的事情方面，金钱是奖赏人们的一种最广为运用也最便于使用的方法。

---

① 可A·赫德的《民主的代价》（北卡罗来纳，查珀尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，1960年）以及A·赫德的《金钱与政治》（纽约：公共事务委员会公司，1956年）。

在诱使人们去干任何事情方面，金钱的威力是如此之大，以致每一政治体系的规则都限制在决策方面应用金钱。在大多数政府中，正式的规则，或许多政府中的有效规则，都禁止买通他人作出这一政治决定而不是那一政治决定。如果是一家公司的雇员或市场货物和服务的提供者，给他钱叫他做人家想要他做的事，那是合法的。但收买选票、收买法官作出一项有利的决定，或收买立法官员和行政官员的决定则是非法的。在美国、英国以及同样在苏联，出钱收买一项政治优惠，虽然还没能完全禁绝，但已被迫转入地下；习以为常地收买有利的政策，尽管无法证明，可能只发生在不发达国家里。

不过，事情还没有到此结束。由于富人确实享有奖赏他人的"力量"，除政治生活外，这种奖赏几乎没什么限制。在许多社会里，富人是受人尊敬的对象，即使不是直率地给予非正式权威的对象。有些人愿意接受富人的领导；富人把合法的或在两可之间的恩惠施予他人，很多人也几乎不加考虑地愿意接受这种影响。例如，一些国会议员感到很难拒绝免费的飞机旅游、汽车贷款、宴会以及与富人和实力雄厚的企业公司的经理们共度周末的快乐。在这些情况下，即使美国政治的合法或非正式规则禁止明确的恩惠互换，决策者与没有被这些富人当作朋友时相比，对富人会更为关怀。①

总之，金钱在决策中主要通过它对政治说服的投资而起巨大的作用，但并非完全如此。我们还可以补充说由于财富是按人制定的规则进行分配和使用的，财富在政治中的作用进一步说明了权力运用对规则的依赖性。

---

① 基：《政治、政党和压力集团》，第 563 页起。

5.8 政策分析与规则结构

计　划

在受规则制约的权力运用中，一些目光敏锐的决策参加者渐渐明白，一些政策会危及对习惯规则的遵守。例如，将美国的政体完全改变为具有一个强有力的首相的议会制政府，就会使一系列现有规则变成废物，同时在关于需要些什么正式和非正式规则来替代方面造成犹豫不决，而且对于这些所需的新规则能否真正为人们习以为常地接受下来则犹豫更甚。其他决策者不管是否认识到这种危险，单是由于受到家庭、训练、初级教育以及其他维护传统的机制的教导，就不会对主要的规则结构提出疑问，而把他们的政策思考限于小的变化上。

权力运用中的参加者也看到，政策大变化，即使不是规则运用本身的大变化，常常危及对习惯规则的遵守。因为只有在决策系统的政策不使人感到惊慌时，人们才会遵守规则。或者参加者干脆认为政策的大变化，由于它们不在被灌输的信念的范围内，是不值得尝试的。在任何由于习惯和态度而囿于小范围的环绕着现状的新政策的社会里，大幅度的政策变化不会引起支持，反会招致大规模的反对。例如，任何一个精明的政治领袖都不会提议或支持在美国实行铁路国有化——这一政策已在许多有着不同政治习惯的国家里产生了效果。

此外，并非现代复杂的工业社会所特有的决策参与的分散化，使得简单化和大幅度的政策变化变得困难重重。虽然在危机时期，决策中的主要参加者或许会同意全面的政策改变，但真正大幅度的、全面的政策变化，通常只有整个决策体系的转变（例如在俄国革命中）使决策权掌握在一个新的、合作的集团手中，才变得可能。

总之，由于所有这些原因，已经确立和稳定的权力运用是这样一种计划：它(a)会因大幅度和全面的政策变化而被破坏；(b)为了取得这种政策变化，它也必须被破坏。因此，权力运用通常完成的是小的、渐进的步骤，而不是大转变。在美国，人们认小变化为理所当然。①

---

① 这是否意味着决策由于它类似游戏的特点而具有显著的保守偏见？从某种意义上说，确实如此。决策过程并不打乱基本的社会结构和政治框架；相反它保存这一框架。不过，从更通常的意义上说，这种一步一步的、渐进的决策并非一定就是保守的，因为在某种情况下，一些连续渐进的决策步骤是迅速地接连而来的。因此，连续的渐进行动，与较少但却是大幅度的政策变动相比，或许能更快地改变社会。根据所提出的全部理由，急剧变动只是在罕见的场合中才是可能的，除非这些变动伴随着决策系统本身的一场革命。但革命不易完成，只有少数革命取得了成功。我们在第4章看到，美国通过急速的、接二连三的渐进变化，正在进行着一场不断革命。

有时，黑人的情况被引证来证明通过连续的渐进所取得的变化的缓慢性。事实是，内战时期对待黑人的政策有过大幅度变化，后来好多年来的决策逐次地、渐渐地从黑人那儿夺走了他们在内战时期取得的利益。好多年来，决策中没有很多重要的参加者及集团在对黑人的政策上采取过重大的行动。即使这是一个失败，正如今天我们许多人都会认为的那样，那么并不是因为渐进的连续来得太慢、规模太小，而是因为差不多根本没有一个决策者对这种连续感兴趣。既然那就是40年代以前决策者对黑人的倾向，人们不相信一项改善黑人状况的更为急进的政策提议会取得成功。有关对渐进决策可能具有保守主义的讨论，见D·布雷布鲁克和C·E·林德布洛姆的《决策战略》（纽约：自由出版社，1963年），第106页起。

分析战略

据此，一些力图最大限度利用分析的方法开始具有新的意义。在第4章里，我们看到，如果分析是连续性的和渐进的，那么这种分析的能力就会加强。现在我们看到，连续性和渐进的分析适合于决策中的权力运用。

第4章中扩大分析的战略也适用于党派分析者。因为试图说服他人以及通过党派分析澄清其本人立场的权力运用者发现，集中于决策中连续性的发展(永远持续无尽)非常符合他的目的。他的问题是眼前的政策——对面临的眼前选择作出决定——而不是遥远的政策或“最好”的政策。

如同连续性战略和渐进性战略一样，补救性分析战略也适用于党派分析者。① 因为每项政策决定到后来都被评判出部分是错误的。政策从不恰中鹄的，其理由我们已经在前几章里讨论过了。因此，在实际的权力运用中，决策大体上是个修正过去政策中的失误的过程。

现在，我们能较详细地考察权力运用——进一步考察权力运用的三个主要特点：它的合作特点，它的应用党派分析，以及权力运用对规则和权威的依赖。

---

① 有关渐进决策的进一步讨论，见D·布雷布鲁克和C·E·林德布洛姆的《决策战略》(纽约：自由出版社，1963年)，第2部分。

6 作为决策者的公民

普通公民在决策的权力运用中的作用是什么？如果公民将直接决策任务授予各类专家，那么留给他自己做的是什么？①

6.1 独裁政体和民主政体

虽然中国和苏联的公民也投票，但他们不是在能罢免当权者的自由选举中投票。他们也示威游行，但这种示威游行是由他们的领导人所授意，而不是去影响领导人。他们参与政党工作，但只是执行政策而不是制定政策。不过，即使在这样的政权中，公民的意愿对当权者所选择的政策也是重要的。甚至一个旧式的军事独裁者，为了镇压危险的反叛，也会对他臣民的需要给予最低限度的注意。

① 我们对这个问题的回答主要是关于他对州政治和全国政治的参与，如同本书的大多数分析所做的那样。在适当的地方，我们也提及地方政治。但是，由于从镇到城市、从州到全国的体系规模，以及人们性情观点近似的程度大不相同，我们对地方政府中的决策不能作充分的阐述。

追求工业化、经济力量和现代化的新的独裁统治者还有一个理由使其注意公民的愿望和要求 人民是一种资源。需要开发他们的生产力，如同需要开发土地和资本设备的生产力一样。人民需要吃得好、接受训练、受到激励，甚至使他们感到自豪。因此，决策必须注意他们。① 苏联公民中受过大学和研究生教育的人要比美国的多；数十年前，苏联在医疗补助和免费医疗方面赶过美国，这都不奇怪。

独裁政体中公民对决策影响的第三个渠道，是那个一直为领导者广泛接受的规则，那就是即使不允许公民直接参与决策，政策也应极大地满足他们的所需。苏联所以在给予每个公民的消费利益的程度方面超过西方国家，特别是美国，原因即在于此。②

当然，民主政体提供独裁政体所没有的公民参与的机会。然而，首先值得注意的是，公民在民主的决策中的参与很少。大部分公民甚至对发挥小小的决策作用都毫无兴趣。美国公民中足有 30%的人既不投票，不参加利益集团，不从事政党工作，不与代表交往，也不同朋友谈论政治，除了偶尔用一种含糊的、不知的方式谈论。后面的表格指出了这一状况。

正如可以预期的那样，那些关心结果的人显然比他人更热衷于参与。③ 教育程度越高的人越积极。④ 密歇根大学研究

---

① R·T·霍尔特和 J·E·特纳编：《苏联：矛盾与变化》（纽约：霍尔特，莱因哈特和温斯顿公司，1962 年），第 220 页起。

② H·G·谢弗编：《苏维埃制度》（纽约：阿普尔顿-世纪-克罗夫茨，1965 年），第 263 页起为此提供了文件证据。

③ A·坎贝尔，P·E·康弗斯，W·E·米勒和D·E·斯托克斯：《美国选民》（纽约：约翰·威利父子公司，1963 年），第 104 页。

④ F·I·格林斯坦：《美国政党制度和美国人民》，《现代政治学基础丛书》（新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司，1963 年），第 19 页。

中心的一份研究发现,"许多对广泛的政治问题了解有限的人剥夺了自己的选举权"。相反,对问题的了解越深入,参与的比率也越高。① 让我们看一下参与的具体形式。

美国公民参与各种形式的政治活动的大致百分比*

活动	百分比
执掌公职和政党职务	少于1%
担任公职候选人	
募集政治基金	
参加核心会议或战略会议	4—5%
成为政党的积极成员	
花时间进行政治竞选	
参加政治会议或集会	
对政党或候选人提供资金	10%
与官员或政治领袖接触	13%
佩戴圆形徽章或把招贴贴在汽车上	15%
企图说服他人以某种方式投票	25—30%
发起政治讨论	
投票	40—70%**
接受政治促进因素	

*据L·W·米尔布雷斯的《政治参与》改编(芝加哥:兰德·麦克纳利公司,1965年)第18—19页。

**由于1960年是可以作为例证的一年,罗珀计算出,在1.04亿"合格选民"中,有2000万因居住规定、疾病、旅行、住在哥伦比亚特区,以及对黑人的妨碍因素等原因而没能参加选举。在余下的合格选民中,有80%的人投票。(爱默·罗珀:《你的选票是怎样失去的》,载《星期六评论》,第4期,1961年3月18日)。

6.2 选举中的投票

独裁政体与民主政体的一个最显著的不同,在于在民主国家里,公民在真正的选举中选择他们的最高决策者。② 一些政治学家认为,真正选举中的投票或许是公民影响政策的一个重要方法。这不只因为它真正允许公民选择他们

的官员并在某种程度上指示官员的决策，还因为真正选举的存在给公民参与打上一个认可的烙印。因此，选举这一事实间接把一条道义上的规则加诸直接决策者：公民的愿望在决策中关系重要。决策中应尊重公民的利益这一条总的规则，由于真正的选举的存在而被给予特殊的力量，不管公民事实上是否投票以及如何投票。

上述观点可能是有些道理的，即使当前的政治学技术还未能使投票超出推测阶段。但是，此外，影响权力运用的公民实际投票的意义何在呢？

在美国少数几个州（例如加利福尼亚）以及少数国家（例如瑞士），公民通过直接对立法投票而对立法产生极大的影响。在美国的许多州，宪法修正案直接交由选民讨论考虑。③但是除了少数几个政治决定外，想通过投票直接参与所有的政治决定是不可能的。因为要作的决定实在太多了。一个棘手的政策决定或许会使公民既无时间也无能力来对付。如果有几千个决定要作，即使是些最简单的决定，也不能通过投票来决定。美国的每届国会要通过600—1000个提案，并否定几

---

① 小V·O·基：《公共舆论和美国民主》（纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1961年），第185页。

② 如果有一个权力依赖于规则的最明显的例子，那就是投票。规则规定了谁能投票、如何计算和估量他们的投票。有条规则规定被宣布为赢得选举的候选人作为直接决策者就职。规则的内容和作用视政府的不同而异。例如，一些实际的非正式规则在南部某些州中限制黑人投票。再如，某些规则要求比例代表制；而其他的规则则不这样。关于不同的规则，即使都是民主的，如何导致不同的结果的首要讨论，见A·N·德拉格尼克和J·C·沃克所编《政府与政治》（纽约：兰登出版社，1961年），第434页起。也可参见D·雷的《选举法的政治后果》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1967年）。

③ 有关美国以及国外直接立法经历的总结，见A·兰尼和W·肯德尔的《民主与美国政党制度》（纽约：哈考特，布雷斯和世界公司，1956年），第4章。

干个提案。

如果因而投票仅仅局限在公民选择官职候选人，而不选择政策，那么投票在什么程度上使公民在决策中具有实际的作用呢?

投票的不同功能

投票是公民参与政策形成的重要工具，这点并非显而易见。因为虽然一个公民可以通过投票来影响政策，但他或许不愿意这样做。有些公民想放弃而不想参与。他们乐意有机会将决策交给直接决策者和其他领导人。他们虽然投票，但投的是“好人”，而不考虑他的政策，更不会费时去弄清政策。①

今天，大多数人不敢认为投票不是公民决策的一个有效工具，因为这样一个结论似乎有悖于民主的信念。但是，投票是民主机器的一个宝贵的部件，即使它不是公民决策的工具。这样，我们就能对它作一番仔细的观察，而不预先判断它对公民决策的效力。

投票不构成对政策的总的影响，但它可以发挥以下有限的，然而是重要的功能：

保护个人自由。 对传统自由的全面侵犯，即使还没有压制选举本身，会引起选民尖锐的逆向反应。如果官员中的思想言行的习惯部分可用是否关注个人自由来评价，那么他们被选民赶下台去的威胁也可能是十分强有力的。

---

① A·坎贝尔，P·E·康弗斯，W·E·米勒以及D·E·斯托克斯：《选举与政治秩序》（纽约：约翰·威利父子公司，1966年），第207页。

保护民主。 投票的重要性可能不在于是一种影响具体的决策的方法，而不过是作为通过继承、抽签或轮换，或像苏联那样在一个万世不替的寡头政制中通过协商式要弄权术来录用直接决策者的另一抉择(称为民主制)而已。公民选择直接决策者确实含有一定程度上的政策方面的意义，因为这样选择出来的决策者大概会采取一些不同于寡头政体中决策者所制定的政策。

激励直接决策者。 在传统的专制主义中，一个长期的问题历来是政治领导的不积极。在许多过渡中的社会，例如拉丁美洲、越南和印度，领导仍未受到足够的促动来解决它的问题。[①] 尽管印度热衷于有计划的经济发展，但文官并未像专注传统的法律——秩序功能那样专注于解决问题；而最高领导常常更为关心在彼此冲突的语言、种姓、种族、地区以及其他政治集团中维持和平，而不太关心如何运用有益于任何积极目标的公共政策。[②] 在这种情况下，选举可能会对行动，对解决问题产生压力，尽管选举并不对政策提供指导。

一张选票：许多政策

在投票成为影响具体政策问题的有效工具方面，一个障碍是公民只有一张选票，而问题则有很多。如果我在候选人史密斯阐明其立场的25个问题中同意15个，与此同时，在余下的10个问题中，我赞同他的对手麦克纳利。我投史密斯的唯

---

① A·H·赫希曼：《走向进步的旅程》(纽约：20世纪基金会，1963年)讨论了拉丁美洲国家在经济发展政策中领导的促成因素问题。

② A·H·汉森：《规划过程》(伦敦：牛津大学出版社，1966年)，第7章。

的一票怎样能使他知道在哪些问题上我是同意他的呢？当我在大多数问题上赞同麦克纳利，而在一两个问题上赞同史密斯，我甚至也会投史密斯的票，如果这一两个问题比我所同意的麦克纳利的许多问题更为重要的话。但是，我的投票仍然不能使获胜的候选人知道我对任何一个问题的期望。杜鲁门总统声称选民授权他去废除塔夫脱—哈特利法案，因为他在竞选时曾作过这样的保证。但是，他没有这种授权，因为选民之所以选举他，不是因为赞成他在塔夫脱—哈特利法案上的立场，而是由于其他的原因，甚至很可能绝大部分支持他的人反对他在塔夫脱—哈特利法案上的立场。

政党的作用

刚才描述的是公民在具体问题上影响决策的一个障碍，尽管候选人在每个可能的政策问题上的立场都已清楚地阐明。进一步的障碍（将在下章里阐述）是候选人在许多政策问题上根本不表态，或在其他问题上只作含糊的表态，以及不管怎样选民并没有把他的讲话听进去，其结果是大多数公民在投票时并不关心他们的候选人在一些具体问题上的立场，或歪曲地理解他们的候选人所持的真正立场。在投票赞成候选人和赞成他的政策立场之间是否有任何联系，这是一个棘手的问题，必须小心谨慎地回答。

不过，有一点很清楚，选民是否能影响具体的政策将取决于竞选时是怎样表述问题的；取决于候选人是怎样受或不受具体政策立场的约束；取决于选民是否知道候选人的政策立场。如果这些事掌握在候选人手里，公民能否影响政策选择将

视各别的候选人而不同。在某种程度上，的确是因此而不同的。不过，在几乎所有的民主政体中，候选人都隶属于政党。因此，如何表述问题，候选人是否信守政策立场，主要取决于政党制度的性质。因此，要进一步探讨投票作为一种政策参与方法的重要性，就需要研究政党的选举作用。我们将在下一章谈到它。

不投票者

在把投票看作是公民参与的一种方法时，不能由此认为不投票者已退出了决策体系。他或许退出，或许没退出。一些不投票者并非完全抱事不关己的态度。他们弃权仅仅是因为满意于政府的措施——准备在感到不满时随时以投票来干预。许多在国会中期选举时不投票的人在总统选举时就参加投票。他们感到后一选举关系比较重大。一些重大的问题以其他的方式把通常不投票的人吸引到了投票箱前，正如战后的选举明显没有战前选举那么活跃所表示的那样。① 我们注意到某些公民放弃自己的选举权，让更了解情况的选民去投票。但是，或许有150万黑人的投票受到了这样那样的阻挠。更有成百万的黑人和其他公民，如西南部的墨西哥人、波多黎各人，以及未受过教育的本国穷人，由于政治群体的排斥程度而被剥夺了投票的权利。投票人所以投票，并非因为他们仔细地估量了投票的好处。他们一生下来就受到要投票的教导，正如他们当中某些人学到导致他们组织起来或以其他方式在决

① 格林斯坦：《美国政党制度与美国人民》，第10页；R·E·莱恩：《政治生活》（伊利诺伊，格伦科：自由出版社，1959年），第26页。

策中作出努力的态度和意向一样。数以百万计的美国公民并没有这样地被社会化。他们没有政治参与的习惯，没有人鼓励他们去学会这种习惯，并与那些或许会告知他们怎样和为什么参与的人相隔绝。他们是那种不把政治参与的方法和价值教给他们的亚文化的成员。①

6.3 民主制度中公民决策的其他形式

政 党 工 作

除了投票，还有其他一些在决策中权力运用方面的公民参与的可能性。虽然我们将把政党是否和怎样提高作为一种参与形式的投票的有效性留待下一章讨论，但可以在这里问：实际参与政党工作是不是公民参与决策的一条重要途径？从量上来说，答案是清楚的。不管怎样，最多只有约5—7%的美国人以某种方式积极从事政党工作，而只有约10%的人会捐款给政党。② 绝大多数人连尝试参与都不想。

那么少数积极参与的人又怎样？他们中的一些人根本不是普通公民，而是各式各样的政治领导人。还有些人对政治并无兴趣，他们的兴趣在于通过庇护关系而得到一份工作；或者

① 有关我们对政治参与中社会化失败因素（以及其他因素）的认识的调查，见米尔布雷斯的《政治参与》。有关社会化的可供选择的形式的讨论，见G·A·阿尔蒙德和小G·B·鲍威尔的《比较政治学》（波士顿：利特尔-布朗公司，1966年），第3章。

② T·R·戴伊：《政治，经济和公众》（芝加哥：兰德·麦克纳利公司，1966年），第59页。

他们喜欢政党工作的社交性，喜欢广交朋友；或者喜欢有给人恩惠的机会。大概可以有把握地说，大多数政党工作者参与政党工作的原因并不是为了促成他们所喜欢的政策。①

政策信息的收集、讨论和交流

我们看到，政策是对信息、讨论、研究，特别是党派分析的反应。那么，普通公民是否有效地参与这些活动呢？

公民可以写信给国会议员或同他会谈，告诉议员他的所要和所需，或关于一个问题应该怎么做。但是，正如我们看到的，只有10%—15%的美国人在这样做，而且不经常这样做。公民可以在一群人中非正式地参与那种没完没了的有关政治事务的讨论。这种看法的交流无疑影响了直接决策者，因为他们通过自己参加讨论而了解到情况。但正如我们已看到的；5个美国人中或许还不到1人参与了同朋友和邻居的政治讨论，而那些对讨论发表新见解的人则更要少得多。②

参加利益集团

对除了少数人的所有公民来说，没有组织就不能有效地收集和分析事实。如果一个公民想对政策发挥有效的影响，而又不像学者或记者那样居于对分析作出个人贡献的地位，那

① 兰尼和肯德尔：《民主与美国政党制度》，第241--242页。

② 又参见J·L·伍德沃德和E·罗珀的《美国公民的政治活动》，载《美国政治学评论》44期（1950年12月），第874页。

么他必须同其他公民联合起来。只有同他人在一起，他才能借用研究工作者、律师、院外活动人士或其他能影响政策的人士的专门化的服务。同时，组织开辟了他与其他在一起的公民进行交流的可能性，看看他们是否能在所要追求的政策上达成一致的意见；是否同意用他们的集中起来的选票来影响选出的官员或选择新的官员。大概有 1/3 的美国人以某种方式附属于这些组织。

不过，成百万的公民参加这样的组织，其原因并不在于政策。工会会员参加工会主要是为了非政治的原因——为了高工资、职业保障，或者因为他们工厂中的所有伙伴都是会员。在最近一项有趣的研究中，曼库·奥森提出了一个论据：典型的情况是，人们依附于利益集团主要是因为集团提供的服务（例如美国医学学会在对付医疗事故的诉讼中提供帮助），而不是因为集团的决策活动。①

同样，就一个为了利益集团的政治活动而从属于某一集团的人来说，他加入这一组织不是把它作为一种影响政策的途径，而是作为委托决策任务的另一种方法。他不满足于仅仅将直接决策委托给官员，他还想把监督他们和影响他们的任务也委托出去。他自己则仅热衷于捐款或把自己登记为成员。

公民通过利益集团究竟能产生多大的影响取决于两种因素：(a)利益集团的领袖们如何影响政策；(b)公民同利益集团领袖怎样联系。这些将是下面有关利益集团和在权力运用中所有参与者的相互联系的章节中的论题。

---

① 《集体行动的选择》（剑桥：哈佛大学，1965 年），特别见第 6 章。

6.4 不服从或内乱

在两次世界大战期间，一个又一个法国总理或是在巴黎暴民面前吓得发抖，或是由于暴民的煽动而被撤换。1966年，印度总理甘地和她的内阁成员屈服于暴乱者要求制定新的禁止屠牛法的压力。在60年代末的美国，市长、州长以及总统竭尽全力去寻找能够压制循环出现的夏季城市暴乱的对策。公民的不服从成了决策中公民参与权力运用的一个有效方法。

为什么极少数人的暴乱、抢劫、暴力以及有时暗示不服从的合法示威游行能使直接决策者如此胆战心惊？因为它们在民主政体内制造了困境。如果不服从达到了严重的程度，那么只能用同自由和民主敌对的压制手段来进行镇压，如同1967年夏新泽西的国民警卫队成员侵入黑人的住宅，不分青红皂白地搜查武器那样。如果不镇压，它会蔓延，以致威胁有秩序的行政管理。为什么？因为作为民主行政管理基础的规则和权威大部分或是自愿接受的，或是由自愿接受它的人以相对非强制的手段来迫使人们接受。通常这些规则和权威不是由警察和军队强制实行的。

当为数众多的公民不承认规则与权威时，他们抛弃了有秩序的民主行政管理赖以生存的服从的习惯。他们表明这样做是何等轻而易举。他们揭示了规则和权威背后通常只存在很小的强制。他们由于自身态度的改变，大大地降低了那些通过非难和各种形式的排斥来制止潜在抗拒者的人的地位。在

像印度这样一个新的矛盾重重的民主体制中,竟然没有一个领导人知道何时地方性的不服从会蔓延到使政权垮台的地步。

基于这些原因,不服从的威力就是如此。但它不会变得更有威力,因为就像在越南使用原子弹一样,它会触发可怕的反应,以致有责任心的人都不敢使用它。在一个不稳定的体系中,不服从在某些对政变或革命感兴趣而对具体的政策变化不那么感兴趣的集团的手中最为有效。在一个稳定的体系中,这类人的不服从最为有效:他们觉得自己的要求的意义十分重大,他们甘愿接受可能的严重惩罚,以及整个政治系统的未知的不稳定后果——正如美国的一些黑人决心要干的那样。

形式较微妙的不服从,有时是公民参与决策的一个有效工具。例如逃税束缚了直接决策者的手脚。在许多不发达的国家,直接决策者对税收政策只能有最松散的控制。他们既不能筹集为公众目的包括经济发展所需的资金,也控制不了公民税收负担的分配事宜。当然,这种以及类似形式的不服从的一个明显缺陷,在于公民不仅破坏了直接决策者的决策,而且也破坏了所有人的决策。逃税抛弃了作为有效工具的税收政策;没人能使用这一工具。

6.5 公民能力

就公民确实参与决策而言,他需要什么信息?他要作什么努力来使自己得到信息?他如何看待、分析或理解政治问题?

密歇根大学研究中心的一项研究将一群公民分成两个小组，一组是不懂代议制政策问题的人，另一组是懂得的人。在对后一组人的研究中，试图通过确定所发表的意见是否同政府政策的知识有关的方法来排除一些无知的意见。研究结果是，抽样调查的 2/3 的公民至少懂得一些代议制问题，并非常想发表意见。他们并非全是无知者。另一方面，2/3 的有意见和有些知识的人不能被认为是知识非常丰富。他们只是“知道一点事情”，但通常知道得不多。①

同一组织内的研究者试图通过确定投票人怎样系统阐述问题的争论点，来对投票人的信息和理解水平作稍为不同的探究。投票人有没有把他们的选票同一系列有组织的思想和原则联系起来？有没有同他们自认为是其成员的集团的利益联系起来？在解释他们的投票时，是否对诸如战争、衰退、繁荣等类现象——亦即对时代特征——只能提出含糊不清的看法？或者他们的投票同问题的争论点毫无关系，而只不过与习惯、投票人或候选人的个人特性有关？

计：

15.5%的投票人的投票同一系列有组织的思想概念联系在一起；

45%同集团利益有关；

23%模糊地与时代特征有关；

17.5%同任何政策争端都无关。②

---

① 坎贝尔等：《美国选民》，第 174 页。

② 同上书，第 249 页。

当然，公民的知识取决于他们如何搜集信息。有证据说明，他们在这一工作上并没花多大精力。1956 年总统选举后对一些人的抽样谈话表明：

69%的人阅读有关报道选举的报纸

45%从电台收听讲演或讨论

74%观看有关竞选活动的电视节目

31%阅读有关报道选举的杂志①

如果这一抽样调查有点代表性，这一比例或许可以表示，至少就总统选举而言，大多数美国人设法使自己获得信息。不过，他们从这些来源中收集有意义的信息到什么程度？在上述的抽样调查中，69%阅读有关竞选报道报纸的人包括那些阅读整版报纸内容的人。至于人们如何阅读有关公共事务的消息，我们可以从另一个抽样调查中得到答案。在参加抽样调查的人中，他们被问到如何阅读国内新闻和国际新闻。② 他们的回答是：

不看新闻	4%
只浏览一下大标题	47%
除大标题外，涉及一点内容	4%
有时看得仔细，有时不仔细	14%
仔细看，跳过一些东西	19%
非常仔细	6%

① 基：《舆论和美国民主》，第 346 页

② 同上书，第 352 页。

看国内新闻仔细，看国际新闻不仔细	3%
看国际新闻仔细，看国内新闻不仔细	1%
没有回答	2%

如果我们把这两种信息放在一起——即许多人看有关竞选的消息，但通常只是看一下大标题——我们就可以知道，从媒介流向公民的有关公共事务的信息是微乎其微的。如果大众媒介将大量的信息传播给公众，那么这当中有关政治的内容极少，能够传播到公众当中的更少。我们将在其他几章中进一步探讨这一问题。

到目前为止，我们看到公众对决策的影响是很少的。他们对决策信息了解甚少，对决策的影响是偶然的。不过，在我们即将进一步探讨美国国内和国外政党在选举中的作用，以及探讨利益集团之前，必须认为上面所说的只是初步的和非结论性的。我们将看到，公民影响要比它在这里所显示的更为重要。

7 投票人和政党竞争

投票看来不是决策中公民参与权力运用的一个有效工具。许多公民不投票。在那些投票人当中，大多数人并不知道相互竞争的候选人所主张的具体政策，而所知道的大部分又是错误的。一项有关国会选举中的投票人的研究表明，46%的投票人声称他们投票时对候选人毫无了解，他们只是按政党投票。而那些了解候选人的投票人则按他们的个性、经历、假定的一般能力来予以评价，很少参照任何政策问题。①

7.1 把候选人同政策立场挂钩

然而，通过政党，投票人事实上确实对政策问题产生了有意义的影响。当然，这是一个并不很大而且是有限的影响，但它要比我们至今期望的大。② 一个简单的解释（以后将加以描述）是：在两党制的体制中，政党阐明政策问题，党的候选人在某种程度上与这些问题挂钩。这一挂钩的意义在于投票人可通过支持那些其总的政策倾向或具体承诺对自己有吸引力

的政党候选人，对政策施加总的影响。比起他在一大批候选人和政策中进行挑选，他能更有信心地在一个或另一个政党的一揽子政策中进行选择。

紧密的挂钩和松散的挂钩

在像英国这样的政治体制中，全国性的政党干部控制了候选人的选择，并能对那些不再忠于党的指示的当选干部拒绝给予党的地位。候选人可以明显地、牢固地同党的纲领挂起钩来，这样，投票人如果愿意费事去熟悉政党宣言的话，他就能知道每一个候选人的立场是什么。他只需知道候选人的党派关系就行了。③

在美国政体中，政党对政策问题的承诺很含糊，候选人在竞选中和竞选后有抛弃党纲的相对自由，政党和政策问题的挂钩较弱，④但依然存在。在美国的一些州，党的纪律对立法者立场的约束就像一些欧洲民主国家那样严格。在美国的对内政策中，党的影响似乎成了对立法者的最大压力。一些研究证实了我们的某些共同经历所提示的东西。在一项研究中，一些政党领导人对某些问题的回答表明了民主党的领导人：

---

① A·坎贝尔、P·E·康弗斯、W·E·米勒和D·E·斯托克斯：《选举与政治秩序》（纽约：约翰·威利父子公司，1966年），第204页起。

② 政党按照一些合法的或法律外的规则在决策中发挥它们的作用。在民主政权中，这些规则来源于政治活动家对政党组织的有用性的普遍评价。因此，例如在美国，已发展起一种法律外的规则，规定选民不应按自己的意思而应按所属的政党来投票选择总统。这一规定是附加在宪法对选区投票的规则之上的。发展中国家的一个问题是没法在各政党之间在关于有秩序的行政管理的条件下取得一致意见。

③ 有关英国政党的更多的内容，见R·T·麦肯齐的《英国政党》（纽约：弗雷德里克·A·普雷格，1964年）。

> 通常强烈要求改善出身低微者、未受教育者、受到剥夺的少数民族以及穷人的境遇……。他们对财富和大企业非难较多，并竭力将它们置于管制之下……。共和党领导人虽然同他们的对手并非截然不同，但他们绝大多数赞同个人主义、经济上的不干涉主义，以及国家独立这些象征和实践。⑤

投票人是否通常按党的路线而不是按对候选人的独立评价投票的呢？他们确实这样做，虽然我们又一次必须在后面对这一过于简单的答案作一些限定。密歇根调查研究中心的许多研究表明，"美国人政治生命中的因素没有比他们对党的忠诚更令人印象深刻了"。⑥在一份对投票人的抽样调查中，80%的成年公民回忆不起曾改变过他们的党籍。⑦在认定某一党的人中，大多数人报告他们从未在选举中背叛过他们的党。

---

④ 在这点上，英国体制比美国体制更多地使公民对政策有某种控制权，这是一个有意义的事实。但不应匆匆得出这样的结论：这是英国体制的长处。是不是好处，这是个很难回答的问题。这一章为一种回答提供了某些理由。目前，我们只说，视公民的无知和不妥协到什么程度，他们在决策中的参与（与他们参与选择决策者不同）有时是令人遗憾的，甚至在民主国家里也是如此。"那种刺激广泛参与的争端也就是有可能广泛地造成社会分裂的争端。"（L·W·米尔布雷斯：《政治参与》（芝加哥：兰德·麦克纳利公司，1965年），第147页。在政策问题上，领导人要比公民更有能力，更能调和。

⑤ H·麦克洛斯基，P·J·霍夫曼和R·奥哈拉：《党的领导人和追随者之间对争端的矛盾态度和一致意见》，载《美国政治学评论》第54期（1960年6月）。

⑥ 坎贝尔等：《选举与政治秩序》，第126页

⑦ W·E·米勒：《党籍与党派态度》，载R·E·洛尔芬格所编《美国政治行为读物》，《现代政治学基础丛书》（新泽西、恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯·霍尔公司，1966年），第249页。

7.2 一张选票，许多政策问题

即使投票人因政党将候选人同政策挂起钩来而能对政策发生总的影响，情况仍然是，由于每人一票，他们不能在各种各样的具体政策中进行选择，正如我们在上一章里谈到的。他们不得不要么总的选举共和党，要么总的选举民主党。在这点上，政党竞争如何能起帮助？

再用一个过分简单化，留待以后另加限定的解释：政党必须竞争以赢得选举，党的领导人将会被促使在投票本身所透露的不充分的信息以外去寻找有关公民偏爱的信息。这样，他们实际上就把对某些具体政策的权力交给了公民，尽管根据我们方才已阐述的理由，公民并不能在投票中表明选择哪些具体的政策。

在绝大多数公民明确所持的偏爱上，从维护法律和秩序，廉洁的政府，到高就业率和合理的价格稳定，如果一个政党不去满足这些政策偏爱，那无异于自杀。其结果是在诸如此类的政策问题上，两党会一起向公民提供他们中大多数人在每个具体政策上所需要的东西。在看不到大多数人赞同的政策问题上，每个党都会竭力去寻找一种有可能吸引大多数人的主张。每一政党都将设法避免在任何触犯投票人而赢得投票人少的问题上陷于困境。①

---

① 在《民主的经济理论》（纽约：哈珀兄弟公司，1957年）中，安东尼·唐斯力图用正式的理论词语来描述这一过程。这一理论建立在同正式经济理论原理非常相似的原理之上。

这样，每个党会向投票人提供它认为大多数人向往的事物。投票人无论选择哪一种形式都会使他们得到在每项政策上近于他们所希望的东西。可供选择的形式之间的差异是次要的。

为了理解这一结论的全部意义，试设想有可能诱使两个政党相互竞争以赢得选举，然后在最后关头取消选举，而以抛掷钱币来决定输赢。那么究竟哪个政党在掷币中获胜有关系吗？预期的选举的最大影响是驱使两党采取一些估计能吸引大多数人的主张。正是预期的选举对党和候选人立场的力量才使投票人得以控制直接决策者和政策，在我们假设的事例中，即使选举在最后关头被取消，投票人也得到了这种好处。通过在为满足投票人而竞争的两个政党中作出最后的抉择，投票人还能进一步或更具体地控制什么，这对他们来说已经是次要的了①。

两个政党如此相像不易区分，通常是不满的来源。这一不满证实了我们的观点。如果两个竞争的政党在所提供给投票人的纲领方面大不相同，那么这就意味着至少其中一个党没

---

① 在法国、意大利以及其他许多国家，有两个以上的政党进行竞选，通常没有一个政党期望能在国会赢得多数议席。在这种情况下，政党对选民的呼吁将不同于我们已经描述过的两党体制。例如，一些政党或许不打算去寻找一套能吸引各种不同的选民的政策或问题，而可能打算去吸引一个在态度或政策立场上更为一致的集团，而不去吸引一个态度立场不纯的多数。它们随后期望自己的当选成员加入议会中的政党联盟，并根据党在国会中同其他政党的相对大小，在内阁中取得不同的席位（其中有一名可能成为首相）。

结果是，即使有严格的党纪，公民比起在两党制下甚至更不能直接地选择政策。一套受人欢迎的政策只有在选举后议会联盟形成时才会制定出来。如果我们设想联盟"纲领"能代表多数人的偏爱，那么这个纲领仍然是个公民们没有机会对它直接投票的纲领。有关各种不同的政党制度的总结，见G·M·卡特和J·H·赫茨的《20世纪的政府与政治》（纽约：弗雷德里克·A·普雷格，1965年），第3章和第5章。

有接近大多数人的偏爱，因而错误地选择了一系列早在竞选之前就该抛弃的政策。那些说两大党之一在60年代中期就应当明确提出“撤出越南”这一政策的人并不知道，只要大多数人不支持这一政策，那么哪一个政党都不能这样做。如果这样的政策被认为能得到大多数人的支持，那么两党都会以不同的形式向投票人提供这一政策。

总之，仅仅为了赢得竞选，两个竞争的政党会：

1，收集有关投票人偏爱的具体政策的信息；

2，在每个政策问题上拒绝对那些被认为大多数投票人不会接受的政策主张承担责任；

3，因此实际上为投票人制定一系列复杂的选择，这些选择并非投票人自己能作出，但仍符合投票人的爱好；

4，在选举当天，只向选民提出两套继续存在的政策主张，每套政策主张都按每项能吸引大多数人的政策而制定。①

---

① 许多美国人居住在政党竞争效率不高的都市里；很多人则住在那些党内竞争不得不取代政党之间竞争的州里。在民主党对南部的控制崩溃前，南部的州都是一党的州。1929年至1956年间，所有南部的州和俄克拉何马州的州长无例外地是民主党人。新罕布什尔和佛蒙特的州长都是共和党人。在同时期内，其他一些州的一党控制的局面差不多没有中断。

在这种情况下，党内的一些派别具有了政党的某些色彩，正如有两党制和多党制的统治方式一样，也产生了两种派别和多派别的统治方式

派别竞争在决策中所扮演的角色并不同于政党竞争所扮演的角色。派别在名称和实际的结构上都缺乏连续性。因此，选民不一定知道一个候选人属哪个派别。即使他在某个时期知道，他在以后的时期也不一定知道。派别内的有效竞争，也因人们可以很容易从这一派别转向另一派别而受到削弱。对选举成功来说，人和人格成了重要因素，而问题则成了次要的因素。总之，选举候选人的投票离表示对某一

投票人真能像这一论点所包含的那样控制具体政策吗?这一论点应加些什么限定?

7.3 多数人控制政策与少数人控制政策

有时一个政党能通过采取投票人最关心的政策立场——对这种立场的喜爱强烈——而不是在一个不甚为人注意的问题上采取主张来赢得投票人。在计划新的高速公路路线的争论中,地方或州的党或许会以照顾那些因筑路不得不让出居住地因而大受惊扰的少数人的愿望,而不迎合那些不很在意的多数人的喜爱的方式来赢得选票。这些少数人懂得政党的立场并将去投票,而多数人则既不了解政党的立场,也不会去投票。②

认真的少数人影响政策的可能性,并不损及这一迄今建立起来的观点:政党竞争使普通投票人对一个个具体政策具有大量影响。不过,政党竞争也确实开创了这一可能性:有时处于控制地位的是某些少数人而不是多数人。不管怎样,我们看到,政党纲领不仅能对投票人偏爱的有无作出反应,而且能对偏爱的强度作出有意义的反应。

具体政策或一套政策的喜爱更远了。见小V·O·基的《南部政治》(纽约:艾尔弗雷德·A·诺夫,1950年),第14章。

② R·A·达尔:《民主理论序言》(芝加哥:芝加哥大学出版社,1956年)的第4章、第5章对这一可能性和它对民主理论的含义进行了富有启发的理论探讨。

7.4 投票人除开政策因素而受政党或候选人的吸引

对投票人影响一般的以及具体的政策这一观点路线的一个重要的限定是，投票人不是因为政党提供了他们所赞同的政策或意向而投向该党。

家庭渊源 事实似乎表明，与其说投票人受党的立场的吸引，不如说他们诞生于这个党内。一项研究表明，在成年人中，党的积极分子（双亲都属同一党）的后代中有70%至80%自认他们是其父母的党的成员。非积极分子的后代中有60%至70%也这样自认。① 大多数投票人还在上中小学时就选择了他们要效忠的党。

其他有关集团的联系 只要父母的影响不是制约性的，不管在孩提时代，还是在以后摆脱这种影响的青少年时期，那么一种新的对党的忠诚（与党的政策无关）就会从同投票人有关的或投票人所属的指示他确立政治方向的集团中产生，例如教会、工会、种族集团或社会阶级。②

有意授权 我们在前面提到，许多投票人避免根据一个政党的政策去选择或拒绝某一政党。他们放弃决策，希望他们的政治领导人来干这一工作。更普遍的情况是，如果投票人不因家庭或其他非政策的理由而依从于某一政党，那么他依从

---

① A·坎贝尔，P·E·康弗斯，W·E·米勒和D·E·斯托克斯：《美国选民》（纽约：约翰·威利父子公司，1960年），第147页。

② 同上书，第12、13章。

的理由是他喜欢它在少数几个他喜爱的政策问题上的主张。在其他几十个几百个政党表明或不表明其态度的政策问题上，他都弃权。我们在前面看到，许多投票人根据对候选人广泛的，不涉及其政策立场的评价投票。他们寻找一个“好人”，或一个有经验的人或类似这样的人。①

误解 许多投票人对候选人和党的立场的观察非常之糟，因此虽然他们根据党的政策问题投票，但却投错了人或政党。②

党的战略 最后，党的领袖常常妨碍投票人以政策理由来依附党。他们故意用一些标语，极一般和抽象的表白，动人的领导人形象或庆典来吸引投票人，避而不谈政策承诺或政策处理。

以政策吸引人的重要性依然存在

由于所有这些原因，政党竞争并不只采用竞相提供吸引人的政策或政策意向这种形式。然而，这种竞争（没有它，投票人也几乎无从对具体的政策发生影响），仍然是政党竞争的一个重要组成部分。

在上面的数字中，很明显，1/3 的选民不像其父母那样投票。在那些像他父母一样的投票人中，有些人投票可能是因为他们喜欢他们党的政策。虽然大多数投票人认为自己属于某一政党，但他们中的大多数曾在某一时期投票反对过本党的候选人。甚至那些从不或极少抛弃本党的固执保守分子，他们

① 坎贝尔等：《选举与政党秩序》，第 207 页。

② 坎贝尔等：《美国选民》，第 186 页

所以固执保守，并非由于他们对政策漠不关心，而在于他们的党年复一年地在其政策或政策意向上博得了他们的欢心。"每个党的固执保守分子，"小V·O·基在研究了他们的投票行为后指出："在一般人所认识的党的立场上显示了相当高度的一致。"①

关于政策问题的误解方面，如果我们说（按照一项研究）50%有政策见解的投票人不能对两党作出区分，那么还有50%的人则能分辨。如果在上一章里我们指出有半数不到的投票人对政府里一系列重要的政策问题上没有见解和毫无所知，那么半数多一点的投票人则有见解并了解情况。

威胁性的或实际的边际选票摇摆具有特殊的意义 即使大多数投票人都是僵硬的无理性的固执保守分子，但只要存在着足以影响选举的、关心某些问题的边际投票人，政党也将不得不通过提供吸引人的政策或政策处理来进行竞争。在美国的总统选举中，55%的选票对45%的选票是压倒性的胜利；52%对48%或53%对47%是常见的。这样，投票格局的边际中的小小变化将使选举改观。

这些选票对政党的建议的反应是否就证明单是这些举棋不定的投票人就控制了政策？在任何特定的选举中左右摇摆的投票人是那些他们向来所属的党近来使他们感到失望的人。有一个动摇的人，就可能有许多本来可能动摇但最终并未动摇的人，因为他们的党成功地提出了他们能接受的建议。基的研究证明，即使是固执保守分子——或至少他们中的许多人——也准备随时动摇，但最终坚定不移，其原因在于党年复

① 小V·O·基：《负责的选民》（剑桥：哈佛大学出版社，1966年），第59页

一年成功地称了他们的心。假如一些政党能有效地发现并满足大多数公民的偏爱，那么我们将看到，在任何选举中左右摇摆的边际投票人会非常之少。这正是我们所真正看到的情况。我们看到的情况与这一结论相符：政党在任何一次选举中都对数量大得多的公民的影响力或力量作出反应，而不是对少数叛党的人作出反应。

对政策的选择性控制

在任何政治体系中，单单一个投票人是不会对所有必须在选举后加以决定的政策问题表示其观点或偏爱的。因此我们可以说，根据政策而进行的政党竞争，由于存在着边际摇摆，可以在某些具体政策上，而不是在大量的政策上，给投票人以有力的影响。1968年，摇摆的投票人可以影响有关越南战争、种族关系以及城市问题等具体政策。但在税收和财政政策、经济发展、外援、交通、与北约的关系，以及教育等方面几百个问题上，投票人的影响就不这么有效。

公民改变他们的投票主要是因为政策的结果而不是政策本身，这种说法使我们阐述权力运用中的公民参与稍为精确一点。执政党常因一批摇摆的人不满意其成就而失败。[①] 在1953年的总统选举中，许多投票人加入了驱逐民主党的行列，因为他们反对朝鲜战争，反对国内共产主义的某些抬头现象，反对政治腐化。一些投票人在不清楚共和党人将奉行什么具体政策的情况下就选择了新的候选官员，有力地促进在上

① 坎贝尔等：《美国选民》，第554页。

述三个问题上制定新的政策。

7.5 其他限制条件

一些不打算获胜的政党。 政党竞争使公民在政策的权力运用中极大地影响了一般的和具体的问题。这种观点当然建立在政党竞争是为了赢得选举这一假设上。但是，有时候政党把追求其他目标置于赢得选举之上，或者为了体制上的原因，它们未能全力以赴地去竞争。一个政党可能产生体制上的故障，而妨碍其获取胜利。例如人们都相信，许多地方和州的共和党的中下层领导人在1964年支持戈德华特竞选总统，是因为以他为候选人会加强他们在党内相对于党的中央领导的权力，而不是由于他们认为他能当选。

缺乏党内团结。 我们将再一次提醒，只有在候选人被选上后遵守党的立场的限度内政党在政策上的竞争才有把决策权交给投票人的可能。正如我们已经指出的，许多欧洲民主国家和美国的一些州的候选人就是这么做的，但在美国的大多数州以及美国的全国性政治中，这样做的则比较少。

确定不了公民的偏爱。 最后，政党在政策问题上的竞争，只有在政党正确地确定投票人的偏爱(在投票人确有偏爱的问题上)并成功地对他们提供具有吸引力的选择方案的情况下，才能有效地把决策权交给投票人。

7.6 政党对投票人的控制

政党的作用不只是对投票人的偏爱作出反应(或不作反应),而且还要形成这些偏爱。反对党,尤其是它的领导人和干部,其主要功能在于对执政党不断地加以监视,并提出言之成理的批评和对公民提出其他可供抉择的政策。除了那种党派分析,他们也成功地进行了大量无理性和非理性的灌输,因为公民把所选定的政党当作一个提供咨询的组织,就像家庭、教会、工会和其他组织一样,能在政治态度和问题上为他们指路。

《美国选民》的作者们在总结了许多对投票的研究后,提出了这一问题:选民是选择党来适应他的看法,还是选择他的看法来适应他的党?他们的回答是不含糊的,即使他们的语言是呆板的:

> ……在我们进行研究的时期里,党籍对一些关于可以觉察的政治因素的看法的影响,远比这些看法对党籍本身的影响来得重要。①

塞缪尔·比尔在他获奖的英国政治研究中写道:

> "政党不只是搜集一些集团的意见,它还惮精竭

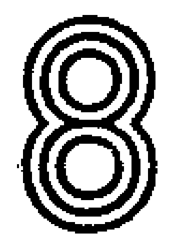
① 坎贝尔等:《美国选民》,第135页。

虑地通过建立关于政策的公众思考以及投票人对可供选择的政策及其可能性的辨识力的框架，来制造这些意见。”他继续说道：“……这些受到研究人员支持，在全国各地都有组织并不断受到大众媒介注意的政党，其本身已经大体塑造和引起了它们将对之作出反应的要求。”①

正如我们在前面一章中看到的，对公民和领导人的灌输，以及随后他们就公正竞争的规则、政治游戏的规则，以及某些不如此就会使社会四分五裂的政策争端取得的一致，所有这些都缓和了权力运用。许多社会机构和过程为了形成公民态度和偏爱，完成了这样一个起统一作用的灌输工作，政党就是其中之一。

政党力图避免树敌。如果因而它们的立场有时是小心翼翼的、怕惹是生非的、或模糊不清的，那么其影响将缓和而不是加剧公民和领导人中的冲突。政党活动倾向于使所有决策参与者不在某些具体问题和计划上固执己见，尽管同时容许口头上的不改初衷。此外，政党也竭力去使公民懂得偏爱与可能两者间的差别，而在缓和公民要求和减少分歧方面，没有什么比这一课更重要的了。我们将在第12章中更详细地谈论这一点。

① S·H·比尔：《集体主义时代的英国政治》(纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1966年)，第347页。



利益集团领袖

尽管利益集团屡被指责为有种种罪恶，我们大多数人承认，利益集团帮助人们决定他们所要的东西，并使直接决策者注意它们的愿望。在某些政治学界里现已常说的“利益表达”，实际上就是这些集团的与众不同的功能。①

同一些浅薄的看法相反，它们表达的利益并非总是为己的。许多集团追求各种形式的“公共利益”，例如妇女选民联合会，以及一些旨在影响对越南政策的集团。许多其他集团除了关心他人的福利，或者关心政治行动本身外，还追求具体的狭隘的利益，但不是其成员的利益。正如E·E·塞茨内德所说，美国废除死刑联合会的成员当然不指望自己被处绞刑。②

8.1 他们怎样影响政策

拥有真正的权威来制定政策的是直接决策者，而不是利益集团领袖。如果利益集团领袖将他们的愿望传达给直接决策者，决策者为什么予以注意却不明不白。决策者为何如此

呢?

投票的动员

在美国，最流行的有关看法或许是，利益集团之所以强有力，是因为它们的成员是投票人。不过，许多政治学家怀疑这一解释是否充分。小V·O·基颇有说服力地论证说，如果利益集团试图以对选票有控制权来威胁政府官员，“它们不过是将退膛的枪对准立法者。”③

基和其他人决不认为集团的从属关系不影响投票。他的论证却是在公民准备投哪一方的票时，集团的从属关系是个相对稳定的因素。利益集团领袖如果想以诱使投票改变方向来奖惩某一政府官员那么根本不能奏效。把集团同一个政党挂起钩来需要一个繁重的灌输过程。一旦成功，集团同政党的挂钩就很难随意摆布。政党或多或少永久性地控制了集团。④

还有其他的原因使利益集团感到很难“拉票”：

1，许多利益集团小得无足轻重。

2，在由不同成份组成、拥有大量选民的大利益

---

① 例如G·A·阿尔蒙德和小G·B·鲍威尔在《比较政治学》(波士顿：利特尔-布朗公司，1966年)，第74页起。

② E·E·沙特施奈德：《半君主的人民》(纽约：霍尔特，莱因哈特和温斯顿公司，1960年)，第26页。

③ 小V·O·基：《舆论和美国民主》(纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1961年)，第522页。

④ 这挂钩过程是怎样经常起作用的，见A·坎贝尔、P·E·康弗斯，W·E·米勒和D·E·斯托克斯的《美国选民》(纽约：威利父子公司，1960年)，第327页起。

集团(例如工会)中,一些成员作为工会会员投票,有的作为天主教徒、作为保守分子、自由主义者、农场主(由于他们的出身)投票,如此等等。

3, 在这些大组织中,领导层不能有效地同基层大众沟通。一项调查显示,只有28%的工会会员和20%的农场组织成员曾从他们的组织中得到有关竞选公职的候选人的材料。①

4, 正如我们即将看到的,利益集团的领袖们一般都寻求同决策者建立一种长久的相互信任的关系。因此他们不能采用威胁恫吓手段。即使决策者在一个具体政策上得罪了他们,他们也会为了将来能影响他而同他保持友好的关系。

5, 正如与我们在前章中观察到的选民行为相一致,在选举中,对党或候选人的忠诚胜过对具体问题的偏爱。

6, 用基的话来说,"选举中的广泛变动就像巨大的浪潮,它在某种程度上席卷了各种各样、各个阶级的人,甚至置最有纪律的大压力集团的领袖的告戒于不顾。"② 他在这点上的一个具体例证是比较1936年后背离民主党的趋向。如果一些工会有能力影响其选票以支持民主党的话,那么人们本来应该发现一些工会家庭背离民主党的速度一般要比体力劳动者的家庭慢得多。可是,多年以来这两类家庭的背离运动大致是相同的。

① 基:《舆论和美国民主》,第522页。

② 同上书,第522~523页。

积极分子的主要的角逐规则

作为另一种解释，基论证：政治类似一场由利益集团发言人、众院参院委员会成员以及行政部门官员所做的封闭性角逐。它的形式大致是"如果没有选举，或者不关注舆论的性质时所会采取的形式；也就是说那些直接有关的人使他们自己的意见在决策过程中为别人所听到"。人们恭听利益集团领袖的话，并非因为他们使用权力，而是因为他们被认为代表着根据公认的规范或管理少数积极分子的规则应当为人所听取和考虑的利益。那些规则规定所有有资格参加角逐的人都将得到公平的待遇。有时参加角逐要有一个组织，除此之外，组织宣传活动以及其他的活动都不过是形式而已。①

其他一些利益集团的研究者竭力支持这一解释，尽管他们还没有像基那样提出即使没有选举，角逐也应当采取同一形式。如戴维·杜鲁门在写到利益集团对立法的影响时指出，"'压力'，当被看成是不同形式的贿赂或压制时，在立法过程中并不是利益集团的可资识别的特点。"② 与此不同，他说：

> 它不如说是一种调节向政府提出的相互冲突的要求的手段，以使一些对行政管理过程的基本期望（其中有些已写入宪法和法令，而更多的则没有成文）免遭剧烈的和无可挽回的践踏。这些对"角色规则"

---

① 基：《舆论和美国民主》，第526—527页。

② D·B·杜鲁门：《行政管理过程》（纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1960年），第351页。

的期望本身就是利益，尽管大部分没有被组织起来，但它们或多或少显著地同那些形式更明显的利益相重叠。①

不过，还有另一种解释。

8.2 党派分析和其他说服

比先前的解释更站得住脚的是这一解释：利益集团领袖们通过说服来影响直接决策者。他们试图说服他：他们所要的正是他认为最好的，或者他认为最好的包括了他们所要的。

你或许会问：就是这些吗？没有"压力"？没有诡计？没有机巧的策划？所有这些都是可能的。比如，一些官员干脆就受贿，或者为他们从政府退休之后能得到一个高薪工作的前景所诱惑。但是，权力角逐中利益集团参与的主要手段是说服，而它确实是有力的。

说服采用多种强有力的形式，正如我们在承认权力运用中非理性和无理性的影响时已经多次注意到的那样。它差不多常常是空洞无物的——不过是口号标语式的说服。它常常有欺诈性，并常钻没有公开的焦虑事项的空子。

但利益集团的说服也通过我们所称的党派分析来进行，尤其是它企图与决策者取得联系时，这些决策者的职责要求

① D·B·杜鲁门：《行政管理过程》，第392—393页。

他们现实地察看各种政策的优点，他们要求充分的分析，因为他们的对手也会备有这种分析武器。利益集团十分善于作党派分析，而党派分析或许是它们的影响力或权力的主要来源。利益集团的领袖们帮助直接决策者分析他本人的态度和价值观在政策上的含义。

当然，利益集团或许会尝试其他种类的分析——甚至试图根本改变直接决策者的世界观、政治哲学、最稳定的原则，或偏见。不过，我们的假设是，他们的教育或说服工作较多地限制在，具体地说，向直接决策者指出，利益集团所期望的政策怎样与决策者的哲学、价值观或原则相一致。例如：

>……1955年，一个众院委员会举行了一次有关建造空军学院的计划的听证会。建筑师的最初设计多少是现代化类似纽约利弗大厦式的钢筋玻璃结构。弗兰克、劳埃德·赖特来到委员会前，不同意这一设计，其他人则批评不使用美国传统的建筑材料。随后，各种提示接踵而来，说计划有些偏激，甚至是非美国式的。对外战争退伍军人组织把这一设计看作是“对美国遗产和传统的侮辱”。后来明白，幕后操纵这场戏的是那些泥瓦工联合会的人和该组织的公共关系专家，以及那些对使用砖石和其他传统的美国建筑材料感兴趣的人。泥瓦工联合会在调兵遣将中，得到了尊敬的约翰·E·福格蒂的合作。他是来自罗得岛的众议院议员，也是当地一个砌砖工工会的前任主席。①

立法者、行政部门和文官常常声称他们只是在合情合理地被说服之后才同意利益集团的要求的。他们说他们并未受到强制、压力或欺骗。我们可以把他们的强辩看作是他们不愿意承认屈服于利益集团这一羞辱的证明。但也有事实证明官员总的来说，除了他们自己相争以外并未受到逼迫，以及为了有效起见，利益集团确实不得不进行说服，而且必须用比颠倒黑白更好的工具来进行说服。

一个给人深刻印象的证明是一项由鲍尔、普文和德克斯特所作的外贸决策10年研究。[②] 他们发现国会议会在分析政策对他们自己的基本价值观的含义时十分依赖利益集团的帮助。一个极端的例子是：

> 一个身为贸易战关键人物的国会议员的助手说："为了得到信息，我非得在我们的院外组织中敲他们的脑袋，以找出我想找的东西。我必须一次又一次地逼迫他们。"一个国会议员在人们问他从他一边的院外组织中听到了些什么，他是否受到这些组织的逼迫时答道："呸，不，正相反。是我叫他们来，想哄他们，抬起他们的大屁股，起来干些事情。"对许多国会议员来说，利益集团组织是关于他的选民中重要集团的态度的一个信息来源，是研究数据和演讲资料的来源，是一个有助于他推行自己政见的非官方

---

① 小V·O·基：《政治、政党和压力集团》（纽约：托马斯·Y·克罗韦尔公司，1958年），第148页注。

② R·A·鲍尔、I·德·索拉·普尔和L·A·德克斯特：《美国事务和公共政策》（纽约：艾瑟顿出版社，1963年）

的宣传伙伴。①

另一项杰出的关于州政治而不是全国性政治的研究，也强调利益集团的研究与参谋作用，正如一个州立法者在对院外活动人士的一段典型评论中所说：

> 他们能简洁地研究问题和表达问题，大多数立法者没时间或不愿干这样的事。没有他们，他也不明白法案和问题。一个议员要花好几小时才能吃力地读完的提案，一个职业的院外人士能在10分钟内就解释清楚。两面的人都会向你靠拢，这样你就能平衡所有一边倒的提案（所有提案都是一边倒的）。②

总之，直接决策者有一套基本的处理方法。他面临政策选择。只要他认为适当，他就有很多自由或斟酌处理权来行动。他不知道哪些政策最能适合他的基本态度或原则。他需要帮助。利益集团用事实和分析给他指出怎样达成决定，成了帮助他的最重要的工具。

建立联盟

当许多利益集团领袖发现他们有共同的利益时，他们在

---

① R·A·鲍尔，I·德·索拉·普尔和L·A·德克斯特：《美国事务和公共政策》（纽约：艾瑟顿出版社，1963年），第440—441页。

② J·C·沃尔克，H·尤劳，W·布坎南和L·C·弗格森：《立法系统》（纽约：约翰·威利父子公司，1962年），第338页。

所想要的政策与他们必须向之呼吁的直接决策者的根本态度之间取得一致的或然率就提高了。在空军学院的例子中，赖特与泥瓦建筑业结成了联盟。把他们联结起来的是这种可能性：通过迎合国会议员保持美国传统的兴趣，每一方都能得到他们想要的东西。

如果不同的价值观投不同的直接决策者所好，利益集团领袖们就可以进行合作，保证让每个直接决策者听到他最易作出响应的价值观。1946年的《就业法》，这一项正式把保持充分就业的任务交给美国政府，并建立总统经济顾问委员会的重要立法，大部分是工会集团与美国退伍军人委员会、美国全国有色人种协进会、全国农场主联合会、全国律师协会，以及其他组织之间合作的产物。①

对假设的检验

如果我们对通过党派分析的利益集团权力的假设是正确的，那么它有助于解释一些利益集团发起的对准法院而不是对准立法者和行政官的运动为什么非常有效。例如，全国有色人种协进会自1945年来，通过将一个又一个案子提交法院（不只是为了保护个别黑人，而且还使法院重新考虑在重要政策问题上的司法学说），已经稳定地在住房、选举权、交通、教育、陪审团责任等政策方面为黑人赢得了权益。② 从表面上看，人们可能会奇怪除非法官贪污，一个利益集团怎么能影响

① 杜鲁门：《行政管理过程》，第363页。

② C·E·沃斯：《诉讼作为压力集团活动的一种形式》载《美国政治与社会科学年刊》，第319篇（1958年9月）。

司法部门。但如果利益集团主要通过分析(旨在用检验政策与基本态度和目标是否一致的方法导致对政策的再考虑)来进行工作，那么当全国有色人种协进会在法院的案例中暴露出旧政策与宪法规则不一致时，法官被吸引到一个新的政策方向也就不足为怪了。

8.3 决策中的偏见

在美国，在新左派背后的许多能量是由它的这一信念产生的：有效的政治组织过于为那些已经在社会上受惠的集团所垄断。他们说，穷人和黑人并不分享像美国商会或全国制造业协会这样的组织所行使的权力，也不怎么分享劳联—产联行使的权力。新左派声称，甚至像全国有色人种协进会这样的组织也成了中产阶级的组织。

显然，利益集团组织更易于资助，也较易于得到资助，因此它对于受过高等教育的人或富人要比对社会地位低下的人来得更有效。在政治说服中利用专业的公共关系公司可能意味着，与过去相比，只要付得起钱就能买到有效的说服。一份美国的利益集团名单表示，这些利益集团绝大多数是商业组织。在农场主当中，只有较富裕者才加入农场利益集团。一般来说，加入利益集团的次数明显地同社会经济地位相联系，①甚至女选民联合会也成了一个中产阶级，甚至是中上阶级妇女的联合会。

---

① 有关这一证据的总结，见沙特施奈德的《半君主的人民》，第30--36页。

决策中的偏见当然不局限于利益集团的参与。选举产生和被任命的直接决策者大多数来自较优越的阶级。在联邦政府，他们中的60%来自商业和专业人员家庭。因此，他们将寻找或倾听那些他们早就同情其愿望的利益集团领袖。诚然，官员并不认为自己代表某些阶级的利益而反对其他阶级的利益；他们是依据自己的组织隶属关系来看待普遍的利益的。在小城镇政治中，这一现象特别突出：在小城镇的商业界与政府官员的融洽关系中，双方都把公共利益看作等于他们意见一致的东西。当然，每个人都是那种反映家庭和集团的社会经济地位的早期和不断灌输的产物。更有甚者，中产阶级的态度和政治偏爱的威望在一些国家包括美国，非常之高，以致许多社会地位低下的人都赞成它们。这样就同意并巩固了他们或许应时时抗议的决策偏见。其结果很容易为决策中的阶级偏见作辩解，避而不谈任何利益集团的隐蔽的或邪恶的活动。

8.4 利益集团的局限

如果像基所说的，利益集团政治是这样一种游戏，在其中集团的要求只有在被认为是合法的要求时才被接受，那么决策中利益集团的砝码并不比直接决策者给予他们的砝码来得重。当然，这一砝码是重的。另一方面，如果它们的力量主要来自党派分析，那么力量虽大，它们还是要受到向之呼吁的直接决策者根本价值观的制约。在不贬低利益集团的巨大力量的情况下，我们来看一下某些外加的牵制：

1，利益集团之间的冲突抑制了每个集团的影响力。

2，由于许多公民同时依附于好几个有组织的或无组织的利益集团，其中任何一个利益集团都不能独自驾驭他们的政治能量。①

3，“社会中任何地方的既定关系和期望所受到的扰乱”，可能从无组织集团中产生出一个新的利益集团来纠正这一扰乱。②

4，一个利益集团大部分组织的活动都在为它的成员澄清一些政策的含义，因此，这种活动甚至不打算去直接影响直接决策者。③

8.5 其他国家的利益集团④

在苏联，在政府中和数以百万计的参加这一经济体系的社会化的工商企业的人们中，存在着不同的利益组合。其中一些利益组织例如工会是正式的组织，但不起利益集团的作用。它们只是被组织起来贯彻政府对经济的管理。其他利益组合根本没有正式组织起来，它们仅仅代表了一批对决定在苏维埃体制中谁升谁沉非常重要的忠诚分子或派系。有时，一

① 杜鲁门：《行政管理过程》，第509页。

② 同上书，第511页。

③ 鲍尔等：《美国事务和公共政策》，第398页。

④ 有关的调查，见H·W·埃尔曼编：《四个大陆上的利益集团》(匹兹堡：匹兹堡大学出版社，1958年)。

些此类非正式的集团被其他集团消灭，例如，他们的领导成员或许被撤职、被流放到边远地区，而那些下级人员因而得以将他们的忠诚转移到更加成功的领导人身上。

在西方式的民主体制中，利益集团扮演了各种各样的角色，如我们在美国的例子中指出的那样。在西德，一些经济利益集团的会员资格由法律规定。政府使用这些集团来管理经济。在英国，虽然利益集团具有同美国的利益集团非常相似的法律地位，但两者同政府的接触大不相同。在英国的议会制中，首相和内阁的权威，加上党的纪律，大大削弱了议员的权威。因此，利益集团领袖们把他们的时间花在培养大臣和内阁成员、党的领袖以及高级行政官上。不过，它们还有一种议会的影响力：把几百个商会的前任或现任负责人选入下院。①

欠发达国家，因文盲和落后的交通与通讯手段，或因缺乏大众参与政治的经验，政治参与程度很低。在这些国家里，利益集团的"利益表达"功能或许比（尽管这一点还未证实）发达的民主国家更重要。因为在这样的社会里，代替利益集团作为引起直接决策者对公民需要的注意的其他途径，比起发达国家的各种途径来，其有效性要差得多。新闻、研究、有情报根据的公共讨论都很薄弱。

可是就在这些国家，利益集团却是薄弱的。例如印度具有一个部分是从为自由而斗争中承袭下来的利益集团结构。但其中的有些集团，特别是农民和工会集团，因从属于政党而被削弱。例如，国大党控制了从属于它的工会——印度全国工会大会，当国大党需要把工人的不满警告国会大会时，它就把印

① S·H·比尔：《集体主义时代的英国政治》（纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1966年），第376页。

度全国工会变成了党的一个宣传工具。① 许多其他可能的集团干脆就没有组织起来。

① G·A·阿尔蒙德和J·S·科尔曼：《发展中地区的政治》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1960年）中引用M·韦纳的话。



9 直接决策者

如果你或我决定宣布所有的时钟都要朝前拨一小时，或者为我们州的公共住房拨一笔新的款项，那么这种宣布将毫无结果。但对有些人，这样的宣称在实际上将发生他们所期望的变化，这些人就是在第5章里指出的直接决策者。

一个人依据什么法令、习惯、规则或程序来扮演直接决策者的角色？我们看到，除了极少数以暴力为标志的情况外，只有把权威交给他时，他才扮演直接决策者的角色。并非所有的权威都是法律授予的。在斯大林独裁的大部分时期，他是党的总书记，并不是政府官员。在美国，一些旧式党魁就握有像斯大林那样的决策权，即政党的权力可被成功地用来给最高级的政府官员下命令。但大多数的直接决策者是政府官员。

许多体制中主要直接决策者的头衔、任务以及权力是众所周知的。为了了解直接决策者是怎样在决策过程中发挥他们的作用的，这需要我们进一步探究：

1，某些直接决策者的某些专门化作用；
2，他们是怎样组织起来相互合作的；以及

3，他们是怎样用非正式的合作来补充有组织的合作的。

在本章中，我们将探究美国总统、联邦和州的立法者、联邦、州和地方政府的行政官的某些特殊作用。

9.1 总统

就宪法授予他的权力而言，总统比美国其他任何官员都有权。他比其他任何官员都有广泛得多的任命权。他监督行政部门。① 他是全国武装力量的总司令。他对外交谈判负主要责任。他能否决立法。他能做许多超越宪法明确规定和允许他做的事，以致差不多"集国王与首相于一身"。② 他在决策中是怎样变得如此重要的呢？我们提出三个答案。

1，他的宪法权威因受国会的合法授予而得到了极大的扩张。由于近年来政府承担了某些新的职责，诸如货币管理、外援、太空探险，于是提出了国会没有能力和时间解决的技术问题。当国会随之将这些任务授权给行政官员时，它进一步增加了总统对政策的影响力，就因为他拥有监督行政官的宪法权威。

① 随着联邦官僚人数的增长（从 1901 年 25 万人增至今天的 3 百万），总统的任务和权力因而也随之增长。

② 有关总统职位以及总统与国会的关系的进一步分析，见N·W·波尔斯比的《国会和总统职位》、《现代政治学基础丛书》（新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司，1964 年）。

此外，国会明确地将日益增长的决策权威交给总统，如要求他向国会建议每年的预算开支。国会的其他法令也逐步有意地扩大总统的决策权力：《铁路工人法》、《塔夫脱—哈特利法》、《就业法》、《国家安全法》、《原子能法》，等等，每一种都指令总统从国会那儿取得某些决策责任。

2，他被授予法律外的权威，因为其他直接决策者主动向他提供这一权威，或者因为他运用他的合法权威来诱使他们向他提供这一权威。由于国会的领导因委员会制度而分散，以及由于议员知道某些人或小组必须负责组织一项立法纲要，议员已非正式地把提出一项重大的立法的权威和明确的责任授予总统，而他们自己则几乎不担任任何类似的任务。①很清楚，总统领导立法的权威现已确定了下来。②

总统作为他的党的领袖也行使法律外的权威。授予他这一权威有多种原因，其中之一在于他是他党的最有效的发言人，他的讲话在报上所占版面之广是其他任何政府官员的声明所望尘莫及的。再者，正如国会需要领导一样，政党也是这样。

3，他间接运用他的权威来干预他直接权威范围外的政策事项。他对用人和拨款的控制，他的宣传力量，他可以提供的各种恩惠，他能对立法者自己的

---

① R·E·诺伊施塔特：《总统职位与立法：规划总统的纲领》，载《美国政治学评论》第49期（1955年12月），第980页。

② 有关总统权力与国会的冲突史，见R·A·达尔的《美国的多元民主》（芝加哥：兰德·麦克纳利公司，1967年）第90页起

> 法案所制造的困难——所有这些都来源于总统权威——间接地给了他在决策中其他许多权力。结果是他参与了立法决策和行政决策的全过程。他没有什么进不去的决策领域或阶段。通过他享有的广泛的正式和非正式的权力，他总有操纵的机会。约翰逊总统于 1967 年秋在他的权力范围内宣布冻结部分联邦支出项目，这是一个旨在促使国会议员支持他提高税收提议的战术行动。总统没有要求国会同意增加税收的权威，但他还有许多不同方法来运用其他授予他的权威把国会拉到他一边。①

当我们在以后几章考察直接决策者之间的合作时，我们将进一步澄清总统的作用。

9.2 立法者

在基本原理上，人们熟悉立法者的决策作用。在美国政府中，所有政策必须通过立法规定，除了授权给行政部门的决策以及法院的专门决策。

---

① 总统在一个又一个领域中都得到政府主要各部部长的帮助。作为一个内阁整体，他们不会给予他很多帮助，这点值得一提，因为在议会制中，内阁作为一个整体机构具有相对的重要性。总统怎样使用作为他顾问委员会的内阁，这取决于总统本人。因为法律没有规定任何内阁整体权力。内阁成员倾向于在某些具体问题上专门化，而不去发展决策中总统想依赖的总的能力。威尔逊总统的陆军部长对海军部长所提出的部门间的合作答道："我一点都不关心海军的事，陆军的事你也不用操心。咱们各管各的事。"（R·E·小芬诺：《总统的内阁》（剑桥：哈佛大学出版社，1959 年）第 133 页。）

对任何经由选举产生的人民代表——立法者和总统或州长来说，一个重要的问题是他是否应当支持某些他认为是最好的政策，或者某些投票人所要的政策。对立法者来说，另一个问题是他应当为所有公民的福利而工作，还是仅仅为他的选民而工作。这些问题对代表本身来说都是实际问题，它们长期来是政治理论中的争端。①

事实上，立法者执行各种不同的代表任务。有关美国州立法的一项研究把代表分成以下三种人。② 受托人声称他按他认为对的和正当的办，他不相信那些别有用心，试图影响他的人。他可能认为，"如果人们掌握事实，那么他们所作的判断会同代表的判断一样。"他或许也认为，如果他同他的选民有意见不一致之处，他应当力图说服他们。代表则是那种不运用他的独立判断或原则性见解的人。正如某一个代表说的："选区叫我做的事是我最重要的工作……。如果他们要我迁移这个州议会会址，我拼了命都会去干。"而政客是这样一种人：他有时充当受托人，有时充当代表，或在问题的某些方面他扮演受托人的角色，在另外一些方面则以代表身分出现。

在这些角色中，哪些是大多数立法者扮演的角色？在四个被研究过的州中，过半数的立法者视自己为受托人，不到1/5的人自认为代表，大约1/4的人自认为政客。

---

① 例如，见埃德蒙·伯克在他的《对布里斯托尔选民的讲话》(1774年)中的经典性论点：立法者应受他"开明的道德心"的指导。见《伯克著作》(波士顿：利特尔-布朗公司，1866年)，第2卷，第89—98页。有关这一历史性辩论的总结和评论，见C·J·弗里德里克的《立宪政府与民主》(波士顿：吉恩，1946年)，第14章，以及S·H·比尔的《集体主义时代的英国政治》(纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫公司，1962年)，第1部分。

② J·C·沃尔克，H·尤劳，W·布坎南和L·C·弗格森：《立法系统》(纽约：约翰·威利父子公司，1962年)，第272—273页。

立法的斟酌决定

不过，立法者的角色并不像所描述的那样简单。正如我们看到的，公民没有足够的信息，对大多数政策问题也没有多大兴趣去发表意见。他们既不赞成也不反对比如禁止核武器扩散的条约。因此，一个国会议员常常成不了“代表”，尽管他愿意这样。他被迫行使他本人的斟酌决定权。在这方面他是怎样做的呢？

在一项外贸决策的研究中（我们曾在有关利益集团一章中详细引用过），鲍尔·普尔和德克斯特曾充分考虑立法者享有的斟酌权，并对立法者的决策作用产生了深刻的见解。他们的分析有如下述：①

> 1，传统的有关立法者的看法把他看作：(a)很像一个参加选择题考试的学生一样，他面对着一些预定的选择，并从中选择一个答案；(b)必须根据他的最佳判断或根据他的选民的愿望作出抉择。
>
> 2，但相反，立法决策程序的最重要的职责是决定需要考虑哪些决定。
>
> 3，为了决定考虑哪些决定，国会议员必须决定怎样对待他的任务，怎样安排他的时间，怎样分配他的资源，以及往哪里投入他的精力。

① 这里，他们分析的结论主要是引用他们自己的语言，虽然并非全部如此。但为了强调，我给了这一分析一个较正式的结构。见R·A·鲍尔，德—索拉和L·A·德克斯特的《美国事务与公共政策》（新泽西，恩格尔伍德克利夫斯，普兰蒂斯-霍尔公司，1963年），第405页和478页。

4，国会面临着如此多的问题，每个国会议员都可以自由地决定对大部分问题不加理睬或予以新的解释。

5，他可以选择那些对他来说不会在他的判断与他的选民的选择之间造成冲突的问题，即他能选择那些不会使他的观点与选民的观点尖锐对立的问题。

6，国会议员选择处理的问题是由他想干什么工作决定的，因而是由他对其前程、专业特点以及活动的选择所决定的。一句话，是由他的职位的需要而不是由公民的特殊集团对某些具体问题的观点决定的。

7，国会不是一个被动的机构，仅仅记录一些因公众压力而迫使他注意的早已存在的公众观点。国会是仅次于总统的发动和造成政治问题并把它们投入全国公民辩论的主要机构。

除了处理重要的政策决定外，国会议员还有很多事情要做。他或许决定用在他所支持的政策以外的方法在选民中建立起他的声誉；他或许回避政策制定，而把他的精力放在国会调查上，正如参议员凯弗维尔所做的那样。或者，像许多国会议员所做的那样，放在对选民提供私人服务和为他的选区谋利益上。或者把精力放在成为政党选举机构的领导人上。如果他把政策制定作为他明显的公共事务来干，他也必须为每届国会或可能为个人的仕途选择那些使他得以崭露头角的政策问题。这些问题是外交政策、农业、汽车安全、最低工资、行

政政策，还是别的什么？作为一个参议员，约翰·F·肯尼迪选择了积极参与美国对法国卷入阿尔及利亚的政策。他作出这个选择，而不是他的选民。

立法者与边际投票人

调查研究中心的一些研究，揭示了国会议员自认为选民对其立场的了解与选民的实际了解程度之间存在着差异。国会议员感到选民对他的立场了解得比实际上多。对这差异的解释，其一个重要原因是，国会议员对那些边际投票人很敏感。这些投票人千方百计使议员听到自己对某些具体政策的看法。正如我们以前所指出的，投票中的边际摇摆决定胜负。不过，关于议员本人在他感兴趣的政策问题上对他选区中哪些个人和集团会密切注意他的行径所能确定的程度，我们对之容易低估。因此，尽管他感到边际投票人的压力，他的确还有像鲍尔·普尔和德克斯特所发现的那种斟酌处理权。

政治学过去的一个普通学说是，行政官，即使是高级行政官，也仅仅是执行由政治体系中别的地方，通常是立法机关所决定的政策。但是，我们现在已经知道，在行政体系的最高层，行政官不可避免地要制定政策。国防部对武器体系的选择，州公路部门对新高速公路路线的选择，核能委员会对核试验计划的选择，美国农业部对农产品价格补贴水平的选择，所有这些都是重要的政策选择，在其中行政官发挥了直接决策的作用。

行政官必须正视那些立法者必须面对的有关其职责方向

的某些相同选择。他是否根据其最佳判断来决定政策问题？如果是，那么是对什么作最佳判断？是全社会的福利？是他机构的服务对象的福利？或者他不顾自己的判断而试图遵从立法者的意愿？我们可以列举一些发展出来的主要型式。①

与国会或总统挂钩。一个行政官或许可以选择或担任几乎只对政府两大部门中的一个部门负责的职位。例如陆军工程师把他们对国会的义务看成是首要的，而另一个组织——农垦局，则认为它首先对总统负责。

三方联盟。一个通常的型式是建立起联盟，每个联盟包括一个局或其他政府机构，作为监督人的国会委员会，以及代表其专业化服务对象的利益集团。这样的一个行政机构或许会认为它的功能主要是调节人们——通常是像农场主、卡车司机、银行家、挣工资者等类的经济集团——的需要，而联合的利益集团就是他们的代言人。②

利益裁定 有时授予行政决策者权力的法令对重要而有争议的政策问题保持缄默。例如，在第二次世界大战中，为了稳定工资，有必要使雇主和工会一致起来。这两个集团同意建立一个战时劳工委员会，但在工会放弃了罢工权利之后，工会是否可以规定工厂中所有工人都必须加入一个被认可的工会这一问题上双方陷入了僵局。总统和国会回避了这一争执。一项建立战时劳工委员会的行政命令竟然没有委员会应当如何处理工会会籍争执的指示，而让委员会本身来对此作出妥

---

① 更为全面的讨论，见H·A·西蒙、D·W·史密斯伯格和V·A·汤普森的《行政管理》(纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1959年)，第24和25章。

② H·C·曼斯菲尔德：《政党、恩赐，及联邦政府部门》，载于美国州议会的《联邦政府部门：它的性质、威望和问题》(纽约：哥伦比亚大学商业研究生院，1954年)，第106－107页

协。① 在这种情况下，行政决策者或许会感到除了为相互冲突的部分利益达成“公正”的妥协外别无他途。

机构目标　一些行政机构似乎有了很明确的机构目标，这样，这些目标就被用来作为机构决策的比较适当的标准。行政官与机构目标相一致的程度有多大，请看下面一段引文。

> 第二次世界大战中，在华盛顿的经历再也没有比那时成为战时生产委员会或价格管理办公室成员的商人猛烈攻击“官僚”及其措施的经历更有趣或更有预见性的了。如果他待的时间稍长，他常常会发现自己在批评者面前，竭力捍卫他的机构或他在机构中所起的作用，以一种他最近还加以谴责的劲头来拒绝来自外界的要求，向他的商业界朋友解释他并没有“背叛”，问题是这些朋友不懂得机构的意图何在。②

公共利益　如同自认是“受托人”的立法者一样，行政官有时会认为其高于一切的义务是对什么符合公共利益作出最好的判断。大概美国政府中的行政官和国会议员之间的某些摩擦，在于行政官把自己看作是公共利益的捍卫者——一个能超然于国会议员党派偏见的决策者。

对党的政策的从属　英国文官传统的工作规则是严守中立，他们不掺入自己的政策看法，而是试图执行在他们之上的

---

① D·杜鲁门：《行政管理过程》(纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1960年)，第444页。

② 同上书，第454页。

政务官的政策选择，而政务官又在执行党的政策，对于这些政策，政务官是被严格的党纪束缚于其上的。① 党纪在美国非常松散，没有一个决策者能对党的纲领作出准确的反应，但如果总统和他的党的国会主要领袖能在一项立法方案上达成一致，那么确实存在行政官制定政策所遵循的一些指导方针。

多方面的责任

有关各种行政决策型式出现的相对频度，我们没有系统的材料。很明显，行政官，如果我们听一下他们本人的话，不会说采用了哪一种或甚至其中少数几种型式。以下是一个观察者在谈论一个联邦行政机构决策中多方面的责任时说的一番话。尽管他说得那么随便，含嘲带讽和显然不完整，但它表明要准确地描绘行政官的决策作用是何等困难：

> 大约十多年前，我们经常在华盛顿问：“文官委员会为谁工作？”他们总是这样回答：“啊，我们认为它首先为它的国会委员会工作，其次是为长期雇员，再则是为支持退伍军人优先法的美国军团，还有是为文官工会，最后可能为总统工作。”第二次世界大战结束以来，总统在这张清单上的地位有所上升，但依然没有上升到首位。②

---

① 当然，英国的每一个政府的行政小组都倾向于发展一种与执政党的路线稍有冲突的政策路线，见I·詹宁斯的《英国宪法》（英国，剑桥：剑桥大学出版社，1961年），第138页

② M·H·伯恩斯坦：《联邦行政官的工作》（华盛顿：布鲁金斯学会，1958年），第76页。

任命过程

任命行政官和法官的权力是一种对政策的重要的间接权力。虽然文官法限制了任命主要行政官的权力，但上层决策的职位仍在行政权力的范围之内。州长与总统(以及其他体制中的相应人物)通过任命政见相同者和罢黜政见不同者来有系统地影响政策。决策的权力运用也同样用来进行高级任命。①

从选举产生的官员对专家的授权

选举产生的官员将直接的决策权授予任命产生的官员，这在某些方面有如公民授权给选举产生的官员，当然提出了选举产生的官员的控制有效性问题。②在被任命的官员掌握任命他们的人所不懂的技术的情况下，这一问题尤为尖锐。

作为决策者的技术专家当然受到各方面的控制。选举产生的官员或他们所任命的官员可以任免技术专家。他一直受到他领域内其他专家，特别是那些代表各种利益集团的人的审视和非难。他也受到各大学或研究所的同行的非难。此外，在美国，决策任务的分工使得整个决策过程中的专家分散各处，而这种职责的重叠使专家们经常互相监视。总统和国会都有自己的技术人员或专家。许多行政部门都这样。每个国会委员会也都这样。

---

① 有关任命中权力运用的复杂性的详情，见D·丹尼斯基的《一个最高法院法官得到了任命》(纽约，兰顿出版社，1964年)。

② 在J·伯纳姆的《管理革命》(纽约，约翰·戴公司，1941年)中，焦虑转变成了预言，但他没有成功地加以论证。

矛盾的是，选举产生的官员所以对专家实行某些控制，是因为专家不能扮演有时无知地规定给他的纯科学家或技术人员这种传统角色。如有可能对专家提出一系列标准，据此专家只须科学地确定哪项可供选择的政策最能取得规定的价值观，那么他会在同权力运用隔绝的情况下工作，这样其他的决策者对他的称职与否无从评价。当然，他的同行可以评价他，但考虑到任何领域里的专业知识分子可能都有一些共同的偏见，单是他们的评价是不充分的。不过，基于第3章里提出的理由，没有一个政策分析者能扮演纯科学家的角色，几乎所有的专家仍都陷入于权力运用之中，在这里他们所赞成的价值观必须与外行人争辩。在权力运用的政策立场上，非专家可以与他们交换意见并形成有关任用、监督和罢免他们的判断。

越来越多的专家占据重要的决策岗位所造成的问题，并不是现有的决策过程结构能有把握解决的。可能在我们面前将有一场像直接的公民参与让位于代议制政府那样深刻的决策改革。

9.3 法官

法官也制定政策。在一项司法过程研究中，后来任美国最高法院法官的本杰明·卡多索写道："以往一些作者的理论是法官根本不立法。"这一观点指的是法官解释法律而不制定法律。"在习惯法总体中的一条根深蒂固的、隐藏的先在原则是：法官所做的就是撕去法规的包装，把它呈现于我们眼前。"但这一个旧观点是错误的。自从边沁与奥斯汀时代以来，据信

没人不折不扣或毫无保留地接受这一理论……。”① 例如，当美国的最高法院进行对法令的司法检查这一被指定的工作时，在布朗对教育委员会（1954年）的案子中，规定了一项学校取消种族隔离的新法令。法院显然做了国会本来可以做的事，即制定政策。在好多问题上，法院都这样做。

当然，法官的立法从历史中汲取了某些立法者无需用的决策指导原则。法官或许比立法者更关心这一原则：法律应当一视同仁，不偏不倚、不能有偏见或一时的高兴。法官制定的政策比立法政策更尊重先例。但在法令、司法先例、公正的法则仍给司法斟酌处理权以决定应制定什么政策的余地时，法官怎样决策？在这种情况下他如何看待自己的作用？一些可能性是：

盛行的价值观 关于法官在制定政策时应当做什么——以及也许他本人事实上确实干的，卡多索写道：“我本人的看法是他的责任是遵守社会共同接受的准则、时代的习俗。”②

法官本人的价值观 但是，一些法官持相反的看法，认为一个法官应当遵从自己对正确和错误的判断，而不依附社会观点。③ 无论如何，不管一个法官认为他应当做什么，法官就像其他人一样，受到培养、集团联系，以及他的特殊认识的极大影响。④

---

① B·N·卡多索：《司法过程的实质》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1921年），第124页起。

② 同上书，第108页。

③ 小F·V·卡希尔：《司法立法》（纽约：罗纳德出版社，1952年）第101页。

④ 有关个人背景影响司法决策的概述和参考目录，见H·雅各布的《美国的最高法院法官》（波士顿：利特尔-布朗公司，1965年）第1章，以及第106页有关民主党法官和共和党法官差异的论述。

集团压力的平衡　毫不奇怪，那些把政治看成主要是利益集团的互相调节的政治学家也这样解释司法决策。政治的集团理论的开创者阿瑟·S·本特利在谈到1906年最高法院的一项案例时对法官评论道："他们是政府功能的一部分，对政府中的集团压力作出反应，代表着所有的压力……。①

由于缺乏确凿的数据，我们不知道哪种司法决策型式或者哪些型式的结合是最普遍的。这些司法决策的解释大概没有一个能对法官头脑中的复杂思考作公正的评判。

司法决策与权力运用　许多法学文献力图展示法官作为政策分析者的作用，这一政策分析者至少在原则上能发现一种适合当前问题的科学的或理性的政策。例如，奥利弗·温德尔·霍姆斯法官写道："……我头脑中有一个完全依赖科学的想法，因为科学最终将就其所能地决定我们各种各样社会目标的相对价值……"② 然而，近几年来，政治学家想方设法将司法决策同权力运用联系起来。格莱顿·舒伯特在对政治趋势和法院决定所作的历史比较的基础上发现："法院的基本政策在长时间里保持了稳定，一些确实发生的变化反映了总的政治体制（法院是其组成部分之一）中的根本变化。"③

达尔在较早的对所有被法院宣判为违宪的联邦立法的案例研究中也同样发现：

（法院的）斟酌处理权同国会有权势的委员会主

---

① A·S·本特利：《政府过程》(1908)（伊利诺伊，埃文斯顿：普林西比出版社，1935年），第393页。

② 卡希尔：《司法立法》，第44页。

③ G·舒伯特：《司法决策》（伊利诺伊，格兰弗司各特：福尔斯曼公司，1965年），第153页。

席的斟酌处理权一样，一般来说，委员会主席不能取消占控制地位的领导层中其他成员原则上实际同意的基本政策，但他常常能在这个范围内决定时机的选择、有效性以及从属政策等重要问题。①

然而，对导致法官走"政治"领袖相同的道路的程序还需要作大量的澄清。对实际司法行为所作的经验性研究同法官对他们如何作出决策的公开承认还没有很一致。

9.4 直接决策者与集团利益

值得一提的是，在这一章和前几章里，我们发现每一种类型的直接决策者都具有比"集团主义"理论所允许的更多的独立作用。让我们把我们说过的与集团理论相并比：

政治见解来源于集团吗？ 在某些政治的集团理论中，政治态度、见解、取向以及偏爱都被断定为起源于集团生活。②每个人都是集团生活的产物。他在家庭集团中形成最初的爱好和兴趣，通过游戏集团、学校集团以及后来的玩乐、工作、宗教和政治以及类似的集团，他形成了自己的政策偏爱。

但是，这并不是说形成他观点的集团就是利益集团或甚至是政治集团，也不是说每一个集团都为了使他能对集团给予恩惠而有意对他进行灌输。正是从集团那里，我们得到了最

① 达尔：《多元民主》，第168页。

② D·杜鲁门的《行政管理过程》比这观点更进一层，但仍然是这一观点的最完整表述。

广泛和最利他主义的价值观——公平对待、同情、慷慨、与世界上所有的民族认同一体而不仅仅认同我们的亲属；也得到了一些最偏狭的价值观：关心自我、家庭以及地方利益。

直接决策者是集团冲突的裁判员吗？ 一个进一步的集团主义学说认为，直接决策者是集团冲突的裁判员。厄尔·莱塞姆在谈到立法机关时，以一个常被引用的表述说道："立法机关充当了集团斗争的裁判员……。"[①] 他继续说："立法机关并不扮演现金出纳机那种消极的角色"，因为直接决策者各自成了集团，参议院成员是个集团，参议院委员会的成员也是如此，行政官作为一个总集团或几个亚集团。这样，就形成了直接决策者裁判一场他们自己也参加的角逐的局面，不过，他们竭力扮演的是裁判员角色。

我们的观点一直是直接决策者在权力运用中远比当个裁判员来得积极。我们看到他们是权力运用中的主角，尽管利益集团领袖有权有势，但还得从属于直接决策者。甚至在更早的时候，我们已经看到不能令人满意地把政治解释成一个解决冲突的过程。

决策是自我服务的局部的政治活动吗？ 对上述两种观点的一种严重的误解是，所有进入决策的利益几乎都为狭隘的或局部的集团私利服务。正如我们已经看到的，美国废除死刑联盟并不是由那些害怕将来有朝一日会被处绞刑的人组成的。我们看到有不胜其数的不追求私利而追求他们认为是公利的集团。我们已看到一些直接决策者既追求他们认为是局部或集团的私利，也追求他们认为是广泛的或共同的利益。他

---

① E·莱塞姆：《政治的集团基础》（伊萨卡，康奈尔大学出版社，1952年），第35页。

们并不在每件事情上都依照少于全体公民利益的集团利益来调和政策冲突。例如，他们或许会为了使军火工业发财致富而从事战争，但他们也可能为了维护作为一个共同的集体价值观的民族的生存而进行战争。

10 直接决策者之间有组织的合作

由于第5章权力运用中所概述的理由，直接决策者必须合作。权力运用的规则，特别是那些同权力分配有关的规则，需要合作。例如，一个立法者只有同其他立法者合作才能行使他制定政策的权威。也就是说，只有他们中经投票产生一致意见才能权威性地制定政策。英国的首相只有同下院合作才能制定政策。规则和权威制定得既能限制任何一个直接决策者的权力，又取得分工和专业化的效率。

因为任何一个决策者都能间接地运用他的权力越出其政策领域，冲突是普遍的，因而更需要合作。

10.1 中心协调与相互调节

一个天真的观点认为，合作需要一个进行协调的中心权威，因为如果需要合作，还有什么比通过一个监督的权威能更好地达到目的呢？但事实是，如同所有人一样，直接决策者

既通过中心监督，也通过谈判、讨价还价以及其他相互调节的形式来安排合作。

这两种选择哪一种更为合适，要视情况而定。人们担心权力集中，因此导致了把决策任务分开；同样的担心也使他们拒绝将监督的权威授予一个中心协调者。美国的制衡体制反映了这种担心。既然安排了一些官员制衡另一些官员，那么美国宪法的制定者们不能再一致地在这些相互作用的官员之上设置一个中心协调者。

姑且不论担心权力的集中，从效率方面看，中心协调有时也不比达成相互默契来得好，因为中心协调会把分析和管理任务强加给力不胜任的中心权威机构。回过头去思考一下第3章中对人的分析能力的局限，每一种局限也限制了中心协调者对其从属的决策者之间所要求的关系的分析能力，以及调节这些关系的能力。

所有这些都具有重要意义，因为在所有政治体制中，协调是通过中心协调和相互调节这两种形式的交融而取得的。不过，我们将看到，某些体制（例如英国）更偏重于依赖中心协调，而其他的体制（例如美国）则偏重于相互调节。

授权的手法。 安排合作的一个常见方法是授权。例如，一个国会议员只按照从他手中得到决策责任授权的某个直接决策者的指示在国会投票。将许多人的事授权给一个人或几个人，就使这几个为整个集团作出决策的人得以进行中心协调。将一个人的事授予另一个人——例如，将一个国会议员的事授权给另一个被认为在某一问题上掌握更多信息的同事——则是相互调节。

在美国体制中，一些有限制的中心协调形式通常是正式

组织的，而相互调节则是非正式组织的。大致来说，我们将在这一章里讨论有组织的形式，在下一章讨论非正式形式。不过，由于某些正式的办法也安排相互调节，而某些非正式办法也安排中心协调，我们无法作明确的区分。①

对正式组织的合作的需要

取得直接决策者之间的合作并不像初看那样简单。在美国政府中，不只是有一些能进行轻松的面对面讨论，以便在政策上取得一致意见的直接决策者。总统——或任何一个国会议员——必须同许多他没有时间——会见的国会议员进行合作。取得合作的困难在众议院的例子中可以最明显地见到。在1963年这一可以说明问题的年度，众院接受了将近10000个议案和1500多个决议案，每一个都要求作出决定。没有大量的有组织的合作，435个议员对此将一筹莫展。没有这一合作，每个人将必须作出超过他收集信息和独立判断的能力的决定。他的困难会因他处理每个政策问题的速度而加重，因为政策问题太多了。

因此，决策要求甚至在直接的决策者当中也要有一个有组织的机构，他们需要一个"政府中的政府"。他们以不同的方式，通过比如行政决策者的层次组织或跨部门机构的委员会（这样的委员会在美国数以千计），建立了这样一个政府中的政府。一个合作的主要方法是国会委员会体制。

---

① 有关对这一做法的长处，以及理性决策、中心协调和相互调节的深入分析，见C·E·林德布洛姆的《民主的智慧》（纽约，自由出版社，1965年）。

10.2 国会委员会体制

虽然在像英国这样的议会制中，内阁成了被授予主要决策责任的唯一委员会，在美国政府中却有许多立法委员会。① 众议院有20多个常设委员会，其中的一些，特别是拨款委员会，又分成了一些大体上自主的委员会小组，在拨款委员会中有13个委员会小组。最有权势的委员会是拨款委员会、规则委员会和筹款委员会。其他的大多数委员会是按主题领域组织起来的：军备委员会、教育与劳工委员会、农业委员会。参议院有15个委员会和若干委员会小组，委员会事务按众议院的主题领域分工。再者，各委员会的权力和威望各不相同，至少在参议员看来是如此。居于前列的是外交委员会、拨款委员会、财政委员会以及军备委员会。

授权委员会决策

众议院和参议院基本都授权这些委员会决策。立法只是在经委员会考虑并由委员会推荐之后才进入众议院议席和参议院议席，这点几乎没有例外。每年进入国会的数以千计的议案只有一小部分得以越过委员会。委员会本身已作了足够多

---

① 有关国会委员会制的详情和深入分析，见N·W·波尔斯比的《国会与总统职位》、《现代政治学基础丛书》（新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普伦蒂斯-霍尔公司，1964年）；美国州议会的《国会与美国的未来》（新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司，1965年）以及R·K·休伊特的《国会委员会：案例研究》载《美国政治学评论》45期（1954年6月）。

的决策，因而把众议院和参议院全体必须作的明确决策减少到比较少的数量。对那些来自委员会的议案，众议院和参议院通常听从委员会的建议，或仅对议案作较小的修正。

由于每个议员都属于一个或几个委员会，他有机会深入地从事决策。但在他的委员会领域以外，他不是一个信息相对灵通和积极的决策者。

可以实用地把委员会认为是一些独立的“小立法机关”，它们由于对全体参众院议员的共同义务而联合在一起。这些委员会不在众议院和参议院这个整体之外组成任何超级委员会。它们也不联合起来成为一个协调机构、指导委员会、委员会中的委员会，或立法内阁。每一个委员会——在许多场合中，每一个小组委员会——是高度自主的。①

当参议院以这种形式而众议院以另一种形式通过一项议案时，就指定那些在两院处理这一议案的各委员会主席和资深成员组成一个协商委员会来制定出一个为两院都能接受的法案形式。两院的规定表示了授权给委员会的程度，即对协商委员会的建议不是接受，就是拒绝，但不能加以修正。②

授权给委员会主席

如果说公民将决策责任授予国会议员，而国会议员将它

① 关于委员会如何行动的生动而有见地的分析，见小R·F·芬诺的《作为一个政治系统的众议院拨款委员会：一体化的问题》载《美国政治学评论》第56期(1962年6月)。

② J·L·普雷斯曼的《众议院对参议院》(纽黑文：耶鲁大学出版社，1966年)对协商委员会在参、众两院剧烈冲突的情况下如何工作作了较详细的分析。

授予委员会，那么委员会则将其中的一部分责任授予其主席。众议院和参议院的规则将极大的权力授予委员会主席。通过任命小组委员会并将提案分发到各个小组委员会，委员会主席甚至可以设法使一份议案得到他所想要的委员会报告。他也有权召开或拒绝召开委员会会议和听证会。当议案以不同的形式被众议院和参议院通过后，由他任命其委员会成员参加协商委员会。他对有关自己委员会成员的任命也具有很大的发言权。他有权阻止或加速某项决策，有权提升其委员会内的两院成员，他成了一个在其他方面都受到普通议员尊敬的人物。他的非正式决策权因而要大于他作为委员会主席看来所拥有的正式权力。①

1967 年秋，众议院筹款委员会主席宣称在总统提出削减联邦开支的长期计划之前，他将不接受总统所建议的增税。只有一个拥有极大权力的决策者才能这么说。

委员会对整个国会的责任

委员会是否准确地代表了国会的态度？主席是否正确地代表了委员会的立场？

整个委员会体制（包括把大部分权威授予委员会主席）是由议员们自己创建的。其规则可能也反映了两院议员的愿望。另一方面，显而易见的事实是许多本来可在两院的议席上通过的议案被两院的委员会扼杀了。很清楚，多数人通常想讨论一个委员会出于自己的考虑而拒绝提交大会的提案。国会建

① 彼尔斯比：《国会与总统职位》，第 52 页起，以及沃尔克·H·尤芳、W·布坎南和L·C·弗格森：《立法系统》（纽约：约翰·威利父子公司，1962 年），第 8 章。

立了一种委员会体制，而这一体制会产生不同于整个国会本来打算赞同的政策——如果国会有此机会的话，这种情况是怎样发生的？

答案有两个：

1.由于国会议员能用于每个政策问题的时间有限，并由于委员会体制的一个特点是其专业化，一个议员会在某种程度上信任委员会的判断，即使他根据自己所有的信息不同意这一判断。

2.国会议员想要委员会体制为他执行好几种功能，其中的一个就是"代表"他。为了使委员会及其主席能在为他执行其他功能方面取得更大的成功，他愿意放弃一些委员会及其主席代表他的准确性。

例如：

委员会的委派与其说为了在委员会中"反映"国会的偏爱，不如说为了便利两院议员的再度当选。① 作为一个例子，为了有助于他们再度当选的前景，小麦、棉花、烟草地区的代表将被委派到国会的农业委员会中去。在那里，他们的参与会提高他们在本地区选民中的信誉。

议员有时会依赖委员会来扼杀一项他们怕在议席上遭到反对的议案。他们把自己的手脚绑在从某

① N A·马斯特斯：《众议院的委员会委派》。

对程度上说很难控制的委员会体制上，以便把自己同对公众的责任隔绝开来。这样隔绝的一个规则是，各委员会主席的职位是根据高年资授予的。因此，一些最终坐上主席的立法者通常是那些赢得多次选举的人。这些人是谁？他们是来自一些安全地区的代表。所谓安全地区指的是年复一年投相同票的地区。因此，将许多权力交于委员会主席，就是将权力交于那些最不受选民影响的议员的方法。

这个国会的权力结构对许多向往立法机关中不寻常权力的众议员和参议员具有吸引力。那些由于其主席职位因而在决策中有权势的国会议员，当然想保持他们的不平常的权力。许多没有担任主席职位但希望有朝一日在两院掌大权的人认为委员会结构和主席的权力提供了富有吸引力的提升的可能性。

10.3 立法决策中的行政领导

组织、授权、专业化和领导的需要促使国会议员创立委员会体制，也促使他们依赖“中心”行政领导，特别是创制政策中的行政领导。在前一章里，我们已经注意到总统接手为每下一届国会制定立法计划的程度。国会议员在协调立法计划中需要某种程度的领导，而自主的委员会及其主席提供不了这种领导。这些委员会及其主席本身在决策中都要求总统领导。

在美国的全国性政治中，立法决策的以下不足之处支持了对行政领导的企求。①

1.**决策责任的分离**。 如果委员会体制(作为一种为决策建立领导和确立责任的方法)是一种在立法者之间进行合作的方法,那么它在某些方面却恶化了取得合作的问题。它并没有在委员会或委员会主席之间提供合作。由于大家都非常爱护自己的特权,委员会的主席们使中心领导不得不主要来自总统。

2.**地方主义和褊狭观念**。 在全国性的商人、工人、农场主和专业人员组织迫使政府从全国考虑问题的时代,国会议员却从地方考虑问题。当然,他们是被选举出来代表一个地区,而不是一个国家的。此外,政府中的一些行政官和管理领袖(包括总统本人)现在主要来自一些大都市,而大多数国会议员则来自小城镇和农村地区。

3.**委员会任命中的高年资**。 委员会主席的职位总是由那些任期比其同事长的议员来担任。因此,正如我们指出的,这些职位通常落入那些来自安全地区,同选民压力有些相隔绝的老议员手中,生气勃勃的领导人得不到这些职位。

4.**国会对行政的总的看法**。 国会在决策上的无能以及行政部门日益膨大所带来的一个直接的结果,是国会日益专注于监督行政机构的工作,特别是通过预算听证会来加以监督。其结果是议员即使根

---

① 有关的一个很好的讨论(本章的讨论来源于此),见S·P·亨廷顿的《国会对20世纪的反应》,载美国州议会的《国会与美国未来》。

本不专注于政策，也感到手头工作很多。

所有这些因素的结果是什么？或许80%被通过的议案来自行政部门。第二次世界大战以来，总统决定国会的立法议事日程几乎就象英国内阁决定国会的立法议事日程一样彻底。在州政府，决策依赖行政领导的倾向也是明显的。①

10.4 英国的内阁政府

通过行政领导的中心协调能达到什么程度，英国的内阁政府最能表明这一点。在英国的内阁制政府，直接的决策大部分被授权于一个委员会，而不是许多委员会。这一委员会、即内阁，发挥着不同于美国任何一个决策者集团所发挥的立法和行政的合并作用。②在这一委员会中，大量的决策进一步被授予它的"主席"，即首相。

内阁成员是由首相选择的议会议员，他们对政策和行政集体承担责任。首相和他的内阁在以下这一特定的意义上制定政策：除了部分保密的议案，所有提交议会的立法都来自内阁。此外，如果内阁的提议未被下院接受，内阁就必须辞职或解散议会，重新举行大选。虽然一个国会委员会可以不管党的措施是否被接受或被投票否决而继续存在，但内阁只有在政策被接受时才能继续存在。

① D·洛卡特：《州政府和地方政府的政治》（纽约：麦克米伦公司，1963年），第12章。

② I·詹宁斯：《内阁制政府》（英国，剑桥：剑桥大学出版社，1959年）。

随着党的高度团结，议会中执政党的议员（他们的领袖是首相，第二领袖是内阁成员）不愿投反对票而使内阁倒台。从历史上来说，自1895年以来，在议会中占大多数席位的政府从未在下院被击败过。简言之，议会议员把大部分直接决策权交给一个小小的立法行政机构——内阁，特别是交给首相；而美国的立法者认为大多数直接的决策权必须掌握在他们自己手里，或至少掌握在各个不同的委员会手里。

值得注意的是首相不仅仅是英国内阁的会议主持人，他也是个具有极大权威的人。当一个下院议员被指定为首相时，他选择自己的内阁，他能罢免那些不愿追随他政策的人。只要他仍然担任首相，他就能把自己的意志强加于内阁，并通过内阁强加于下院，这点大致没错。如果他趾高气昂凌驾于他的同僚之上，并且坚持这样做，他们除了罢免他外别无他法。不过，一个首相不会如此粗暴地行使他的权威或其他权力。我们通过研究党在决策中的协调作用，就能更好地理解为什么他不这样做，他能在什么程度上将政策强加于他的内阁同僚，反过来他们在什么程度上能将政策强加于议会。①

10.5 通过政党进行合作

作为一个限制的例子，民主国家中政党在协调直接的决策方面能起的主导作用突出表现在英国体制中。②

---

① 英国的体制在西欧是独特的。有关其他的内阁制和议会制，见G·M·卡特和J·H·赫茨的《20世纪的政府与政治》（纽约：弗雷德里克·A·普雷格，1965年），第3章。

② R·T·麦肯兹：《英国政党》（伦敦：弗雷德里克·A·普雷格，1964年）。

英国的议会政党

首相和内阁要在英国体制中发挥其强有力的决策作用，他们必须有议会多数的稳定而持续的支持。因此，首相本人必须是一个持续的大多数的一员，他必须从那些稳定的多数中挑选其内阁成员和其他大臣。因此，通过党的组织，议会多数中的成员也必须相当长久地相互团结。如果他们不这样做，他们拥有的多数就会崩溃，他们的领袖们将不得不辞职或宣布重新举行大选。

在英国体制中，议会议员不只是在被选入议会后才组成稳定的政党集团，而是在选举过程中就已组成。正如我们在早先一章里看到的，除了极个别的例外，议会的候选人是同某一个主要政党紧密地联系在一起的。

正是通过议会中的政党组织，才选择出议会领袖，其他议员才将决策权授予他们。同时，通过议会中的政党组织，议会多数派的成员能参与讨论，使首相和内阁得以从中知道其政策提议在多数派的一般成员中赢得成功或失败的程度。维持党的团结的需要，迫使首相和内阁倾听他们党在议会中普通议员的意见，因为，重复一遍，只有在议会内他们的党在每一个重要政策问题上团结成一个多数派时，他们才能继续作为多数派的领袖。

不过，党的领导对议会内普通党员的思想感情，不会作出如同这一磋商可能意味着的反应，因为党领导本身在选择以党的旗号来竞选的候选人方面有极大的控制权。议会候选人必须得到党的中央领导的同意。如果他们与党观点不一，他们

就会被剥夺以党的旗号进行再次竞选的机会。其结果是党的领导人可以有理由确信，议会内他们的党的成员一般会同意他们作为领导人想干的那些事，并乐意给他们在决策中以极大的自由。

然而，党的领导在选择那些恰恰会使党的领导在议会中自由行事的议员的能力上，有一个非常重要的限制。每一个政党当然要同其他的主要政党争夺选票。每个政党不得不提出一份能赢得大多数选民拥护的党的纲领以及支持这一纲领的候选人。

因此，党的领导同议会中党的普通党员通常不大可能发生重大冲突。两者都忠于党的政纲，他们只是在一些小问题上有分歧，而这些分歧可以通过党内讨论得到解决。如果对党的领导深怀不满，虽然几乎不可能用投票来否决党的领导，但可撤换党的领导。尽管下院的多数派不会通过投票使自己的内阁下台，但党能改换它的领导——党在在野时做这件事比执政时更容易，但两种情况下这样做都是可能的。丘吉尔在第二次世界大战开始时从张伯伦那儿接过了党的领导和首相职位，保守党改换了领导而没有否决自己的内阁。

美国的政党

在美国的联邦政府和大多数州政府中，党是进行立法合作的一个较弱的机制。不过，政党选举出来的官员至少会在每一届国会众议院中以核心小组的形式把自己松散地联合起来，会从他们自己中选出党的领袖和党在国会的首领，会组织

各种不同的党的委员会来进行党员之间的合作。① 个别的立法者对此几乎无能为力。要使一项政策成功地表决通过，很重要的是必须有某种党的组织。可以想见，如没有一个将他们的观点集中起来的党，那么439位众议员中的每一位都会对每一项政策问题各持己见，一个立法委员会的30名成员也会如此。

参众两院中若没有党的组织和领导，当然不可能有足够的一致意见来表决通过总统的立法方案，或任何其他的提案。美国的政党纪律松懈，因而不管怎样它只能取得有限的合作。例如，在总统的立法方案上，党员或许支持，或许不支持。例如，国会委员会主席或许会同国会中的多数党领导人发生争执，尽管他们属同一党。众所周知，南部的民主党人同共和党人的合作通常比同北部的民主党人合作得更好。

一旦国会议员或州立法者将重大的权威授予党的领袖，这些领袖就通过扩大他们的权威来增强其实力。他们有时以党内不再选举某位立法者为要挟，从而使立法者遵守党的纲领。“没有党的支持，你就不会在党内入选；而如果不能在党内入选，你就不会被选入国会”。②

另一个将权力进一步授予党的领袖的原因，在于这些领袖握有提供各种互惠好处的权力。“他们在照看你的议案是否被提上议程以及促使召开听证会方面大有作为”、或“委员会将委派给你较好的工作，你将被任命到临时的委员会工作，以及诸如此类唾手可得的工作”。“如果你与党同心同德，他们将

---

① 对美国立法机关中政党组织的深入分析，见?·B·杜鲁门的《国会政党》；沃尔克等的《立法系统》，第15章，以及美国州议会的《国会与美国的未来》，第3、4章。

② 沃尔克等：《立法系统》，第346页。

照顾你，在你竞选失败后给你找一份工作。"

当然，立法者认识到，如果他们打算利用党的帮助以及在选举时利用党的旗号，那就需要有一个明确的纲领。"必须有一些能把多数人召集起来的力量，这样你可以回家说：这是我们的纲领。"再一个遵从党的原因是，每个立法者认识到需要——有时迫切需要——信息和建议。正如我们早已看到的，除了少数问题，没有一个国会议员对一些问题是有充分的消息和足够的准备的。"如果你捉摸不透是对是错，那就跟着党——世上总有些事情是令人捉摸不透的"。①

党的体制与委员会体制相互作用。在国会立法委员会一些资格最老的议员中，总是多数党的资格最老的议员赢得主席的职位。将新当选的国会议员委派到委员会去的权力被授予党的领导。其所遵循的规则是执政党在每个委员会里都应当拥有多数，这一多数大致上同它在众议院的多数成正比。总之，正是通过党的组织，国会中的多数党才取得了它在执行国会决策工作的"小立法机关"中享有的那种控制权。

10.6 独裁主义的政党制度

比起帮助组织立法过程来，政党在取得直接决策者之间的合作方面还能起更多的作用。通过观察政党在没有立法过程，或像苏联这样在立法过程上空有其名的体制中的作用，我们能更清楚地看到它们的其他贡献。苏联共产党有好几种

① 有关政党领袖诱致立法合作的战略，见J·D·巴伯的《立法机关中的政党结合的领导战略》，《政治学学刊》，第28期（1966年5月）。

功能。它是进行大规模宣传的机器，也通常被用来监督总的行政管理、企业管理以及军队。我们打算探讨它在直接决策中的作用。①

苏联体制需要它的直接决策者之间的合作，其理由与民主国家相同。除了在我们自己的体制以外，在苏维埃体制中的决策者之间也必须有分工，必须专业化。因此，也必须有某种专家之间的统一和协调。这样就不可避免地会出现一些需要协调的重叠的权威（正如在民主国家出现的那样），尽管一党独裁的国家并不像民主国家那样实行有意识的分权。

再则，一些独裁的政权致力于“全部”重建社会，因此也致力于协调和彻底地影响社会的每个领域——家庭组织、儿童教育、宗教信仰、对社会及国家的态度、个人责任、经济组织，等等。就国家政策干预生活的每个领域的彻底性和广泛性而言，这样的一个政权需要一种高超的政策协调艺术。民主国家不需要这种艺术，因为它们主张有节制的政策目标。

但为什么要有一个政党？独裁的统治者高高在上，为什么政府机关和办事处本身不能被用来取得在统治者之下的所有决策者之间的合作？一个答案是，即使是统治者，为了建立他在决策中的领导，他也需要一个规模较小的、其成员都经过仔细挑选的组织，一个忠诚的、比整个政府组织更易操纵的组织。正如他需要这样一个组织来控制政府一样，他也需要用它来巩固他的控制。他需要一个效忠于他的组织——它不仅把他看作国家元首，而且把他看作唯一可接受的国家元首。

总之，没有单独一个人能控制一个政府，需要有一个组织

① 有关苏联决策中政府、政党与派别盘根错节的情况，见F·C·巴洪的《苏联政治》（波士顿，利特尔-布朗公司，1966年），第7章。

来控制政府，而且没有单独一个人或一个人数极少的组织能为政府制定所有的政策。必须有一个将足够多的决策者组织起来的组织。[1]

如果某个赫鲁晓夫想创制一项新的农业政策（就像他做过的那样），他不会运用正式的政府机器，而运用党的机器来开展一场对他提议的讨论。因为只有在党内，参加讨论者才有足够的党纪约束来参加一场真正的辩论，而不逾越对共产党总纲领承诺的界限，不逾越忠于赫鲁晓夫的界限。正是由于党的约束，他才对各个领域（农业领域内和农业领域外）的决策者抱有信心，相信他们会按他的愿望调整他们自己的政策决定。他不能对所有的决策者发布详细的命令，也不能检查所有这些命令。一个在党的纪律下行动，并被安置在直接决策的战略地位上的党员干部，将为他的目标服务。

---

① 但如果为了控制政府而需要一个政党组织，那么为了控制党，是否需要另一个组织呢？答案是肯定的，因此甚至在苏联共产党内也会有各种派别，最高领导存在于占统治地位的派别内，或许还有一些派别中的派别。

11 直接决策者之间的非正式合作

在一个满脑子想入非非或满脑子阴谋诡计的人看来，政治就是诡诈欺骗、"幕后"操纵，以及巧妙地制服对手。政治策划于烟雾朦胧的密室。较正式的政府过程被指斥为表面现象。

我们在这一章里要讨论的就是这种诡诈欺骗、操纵以及非正式的相互作用。

不过，我们是正确地观察这一非正式的相互作用的。它们只是"政治"的一部分，只是决策过程的一部分。它们是对直接决策者之间进行必要合作的较正式的组织方法的重要补充。我们不想听闲言碎语，而是要毫无掩饰地阐明它们的显著特点。

11.1 相互调节

使直接决策者取得意见一致的最普通的方法，是他们本身对相互调整所作的非正式努力。层次组织、委员会体制、

行政领导、内阁、政党组织是非正式互相调整的海洋中的几个正式组织的岛屿。直接决策者总是以许多非正式的方法发出信号，说服，相互影响，以取得他们之间的合作，或——正如任何一个直接决策者认为的——使别人跟他走。

当正式的方法失灵时，相互调整必须做的远不止进行此类必要的合作。它还必须妥善处理由正式方法所产生的合作问题。在美国，国会的委员会体制（它是为了把国会议员合作地组成一些亚组织而发展起来的）在较高的层次上产生了新的合作困难，因为每个委员会及其主席都有相对的自主性。1957年8月，众议院规则委员会主席为了扼杀一项民权提案，干脆就离开华盛顿，回到他在弗吉尼亚的老家，使他的委员会无权召集开会对提案采取行动。这并不是一个不寻常的手法。① 由于在委员会主席之间缺乏中心协调的正式机制，国会寄厚望于他们彼此进行非正式行动。

正如委员会主席的情况所表明的，每一次将权威授予一个"中心"协调者，就至少会产生如何把协调者协调起来的若干新问题。由于我们已指出过的任何一个直接决策者都能自由地运用他的权威去间接地干预他权威之外的决策，如国会通过拒绝立法来阻挠在总统权威范围内的行政任命，直到总统在任命上让步为止。把协调的权威授予像委员会主席那样选择出来的官员，或党的领袖越多，就越有机会间接地运用权威。如果直接决策者能以这种方式（有时以无法预料的方法）进入彼此的权威领域，那么就不可避免地需要特别的非正式谈判，或类似的活动。

---

① N. W. 波尔斯比：《国会与总统职位》，《现代政治学基础丛书》（新泽西、恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司 1964年），第73页。

控制相互调节的规则

就像社会中其他任何人一样，直接决策者在他们的非正式合作活动中受到那些抑制高压政治和欺骗行为以及强制承担义务的一般行为规则的约束。但由于他们的决策义务使他们要进行紧密的交换而连在一起，他们建立了这些普遍规则恰当而具体的规则形式，以及其他控制他们权力运用的特殊规则。

在总的社会彼此交换中，一个强有力而容易被人忽视的普遍规则是互惠的规则。虽然互惠规则的具体运用因社会和集团的不同而异，但无论何处它使每个人都承担一定的投桃报李的义务。在一项互惠规则的研究中，社会学家阿尔文·古尔德纳认为这一规则也许就像乱伦禁忌一样，是一个普遍的文化因素。①在参众两院，"互惠是生活中的常事"。这一规则把选票交易和交换其他恩惠的义务强加于人。一个参议员行政助理说："我的上司将对其他任何参议员提供恩惠，只要这对他来说没有损失。至于这个参议员是谁，那无关紧要。这不是个友谊问题。它只是如果你不是个畜生，那么我也不会是的问题而已。"②

但是，还有其他许多规则。当一个立法者被问到在立法机

① A·W·古尔德纳：《互惠的规范：初步阐述》，载《美国社会学评论》第25期(1961年4月)，第17页。

② D·R·马修斯：《美国参议员和他们的天地》(查珀尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，1960年)(这本书进一步分析了参议院中的互惠规则)；转引自J·D·巴伯所编《美国政府的政治领导》(波士顿：利特尔-布朗公司，1964年)，第175页。

关中看到有哪些行动规则时，四个州的立法提及数十条规则，以下是个样本：

尊重其他议员的立法权利：支持另一个议员关于他本地的提案，如果这提案不影响到你和你的地区的话；不要草率通过议案；除了你自己的委员会，不要去另一个委员会反对另一个议员的提案；不要将他人的提案窃为己有；尊重提案作者的权利；接受作者对提案的修正。

立场改变预先通知：如果你打算改变立场或不能遵守诺言，那么就预先通知

公开反对：不要隐瞒你的反对意见。如果你打算反对或提出修正，那就预先宣布

和解：乐于妥协；不要求全责备，过得去就接受。①

当然，控制行为的规则也受到不同程度的侵犯，但立法部门有办法推行它们的非正式规则。犯规者会发现自己的提案被阻挠，或被逐出同事间磋商的圈子之外，或发现在立法机关中的升迁机会受到阻难。有利的委派落到众议院议员称之为"负责"的议员之手——他"基本上尊重立法程序，并理解和赞赏它的正式的和非正式的规则"。②

---

① J·G·沃尔克，H·尤劳，W·布坎南和L·C·弗格森：《立法系统》（纽约：约翰·威利父子公司，1962年），第146—147页

② N·A·马斯特斯：《众议院的委员会委派》，载《美国政治学评论》第55期（1961年6月），第352页。

11.2 调节的方法

哪些是直接决策者之间在权力运用中的非正式互相影响的具体形式?

一个共同的回答是"讨价还价"。许多政治学家认为讨价还价是政治的一个根本过程。有些人几乎断言讨价还价是政治过程的中心,讨价还价的本领是政治家的决定性的本领。例如:

> 政治家首先是这样一种人,他的前途决定于讨价还价的谈判的成功。为了赢得公职,他必须进行有关选举联盟的谈判……。他把大部分时间都花在讨价还价上,这是一种他刻意培养的技巧……。①

有些人甚至说什么解决冲突——或许因而也可说决策——只有两种可能的办法:分析与讨价还价。②

但"讨价还价"对于我们的问题是一个不精确的回答。如果——正如第二种观点认为的那样——只有"讨价还价"是政策分析的另一种办法,那么如此界定的"讨价还价"大致上成了"权力运用"的同义词,因为我们已经把决策的可能性分成决策分析和权力运用。如果是这样,这样界定的"讨价还价"便

---

① R·A·达尔和C·E·林德布洛姆的《政治、经济与福利》(纽约:哈珀和罗公司,1953年),第333页。

② J·G·马奇和H·A·西蒙,《组织》(纽约:约翰·威利父子公司,1958年),第130页。

成了各种决策方法的总汇。它无助于我们具体分析通过相互调节的非正式合作。

因此，我们将挑选出一些相互调节的方法。我们会发现它们的内容比起通常在讨价还价这一概念中所包含的来得多。我们也会看到那些不加分别地被归入"讨价还价"这一概念中的各种技术的显著不同。①

谈　　判

当两个或更多的决策者为了取得合作的明确基础而开始明确的谈判时，相互调节的一个最通常的形式——那些被称为"讨价还价"中的一种——就出现了。但谈判本身具有多种形式。

相互说服　有时，谈判者的相互影响只不过是彼此指出事实不同于它们被认为的那样，或指出一个谈判者追求的政策实际上并不符合他的利益。这是一种通过党派分析进行说服的谈判。② 在这种相互交换中（我们曾不止一次地指出，这种交换是强有力的），决策者对他人既不施加威胁、也不应允利益（除了那些在对手头问题的再分析中出现的利益而外）。甚至是一个强有力的总统也信赖这种交换。理查德·E·诺伊施塔特在他的《总统权力》中写道："总统对国会议员和其他每一个人进行说服的实质是诱导他们相信，他对他们所想要的，

① 这一讨论所依据的较丰富的技术项目，见C·E·林德布洛姆的《民主的智慧》，第3、4、5章。

② 在决策者A与B的互相具体交换中，A可能说服，B可能聆听，虽然通常的情况是如果B聆听，他也会试图说服。非正式的相互调节的其他方法也可以是单向的或双向的。

止是他们对自己责任的估价要求他们去做的符合他们的利益，而不是他的利益的事"①

威胁和许愿的交换　有些人把讨价还价看成是"除非你这样做，否则我将……"以及"如果你为我做那个，我就为你做这个……"。民主游戏的规则不允许比如在苏联共产党的领导人中很有效的那种高度威胁性的权利剥夺。但是，一个委员会主席，举例来说，有时能使众议院多数党领袖遂他的心愿，因为他能运用他的权威来威胁不将议案提交众议院议席，除非多数党领袖作出他想要的让步。相互许愿也是很寻常的。道格拉斯参议员描述了一个通过公共工程拨款提案的方式：

> ……这一提案是由一个完整的相互适应系统所编造的。在这个系统中，各类恩惠得到广泛的分配，其含蓄的保证是：谁也不来破坏计划；只要参议员们不反对整个提案，那么"他们的提案也能获得通过"。②

确立和履行义务

除了谈判形式，决策者在互惠的规则上建立了巨大的相互承担义务的上层建筑或网络，这些义务可以用他们各自的权威予以确立和履行。有时在明确的谈判中确立或提出义务，但决策中利用互惠进行合作并不一定需要谈判。

例如在民主党中，当党的纲领在代表大会上通过时，如

① （纽约：约翰·威利父子公司1960年），第46页。

② 巴伯编：《美国政府中的政治领导》，第175页

果北部的自由派人士自动在种族政策上向南方人作某一点让步，那么他们也可以指望南方人作出某些让步作为回报。这或许是一种默契。由此让步而产生的义务并不一定是讨价还价的一部分。因为当北方人在作出让步时，他们头脑中或许没有什么要求，只不过把这种确定的义务看作“银行中的存款”，有朝一日需要的话就可以去提取。在部门之间的谈判中，如果一个来自国防部的行政决策者对美国财政部的代表作了某种让步，他通常可期待在将来得到一种互惠的让步。他并没有作成什么交易，但他储存了大笔可供他将来领取的善意。

当林登·约翰逊还是个参议院多数党领袖时，他对决策的许多影响可以追溯到他勤于投存大量有欠于他的义务，从而在他周围建立了一个义务网络。在这样一个网络中，义务导致合作，其原因不仅在于任何一个决策者想影响第二个决策者，能期望第二个决策者履行欠他的义务。其所以力量强大，还在于每一个想建立有利于自己的义务基金的直接决策者，都有意把自己同其他决策者的和解作为一条经常的规则，并且尽可能广泛地和经常地这样做。

每一个决策者都在一个他周围的环境中活动，这一环境既提供他某些机会，又剥夺他另一些机会。一个决策者影响另一个决策者的方法是试图运用他的权威去直接摆布另一个决策者在其中行动的环境，具体来说，就是摆布其最接近的环境。①

1950年，在美国财政部与联邦储备委员会围绕短期利率问题进行的斗争中，财政部突然想出了一个策略来阻止委员

---

① 请注意，所有相互影响的技术都十分有赖于说服或权威。

会提高利率的企图。它预先宣布将发行新的低息债券的条件，从而使委员会处于要么同意财政部的条件，要么面对总统和国会批评的境地。此外，如果委员会不能按照财政部的条件去支持美国债券市场，它还要经受住财政政策上的动乱。

再举一例。1957年，纽伯格参议员和其他自然资源保护论者提议联邦政府全部购进正在解散的克拉马斯印第安人居留地的股份，使这块土地不致落入一些伐木公司之手。但在纽伯格参议员向参院提交这一议案之前，内务部长西顿提出了一项议案。这一议案满足了纽伯格参议员的部分要求，但大大改变了纽伯格得到他全部要求的可能性。西顿的提案允许将居留区的股份出售给一些伐木公司，但它们必须在政府的严格监督之下伐木。纽伯格参议员描述了这一提案对他的影响：

"现在我左右为难。如果我坚持自己的提案并使它陷入一场党派政治的大混乱之中，那么我出生的州的经济将蒙受沉重打击。我迫切需要我在印第安人事务小组的同事大力帮助，如果我们跟整个参议院一起要有任何成功的希望的话。按内务部提案，只要有一大片或两大片印第安人森林为私人购买，整个居留地的代价即是9千万美元，而我原先提议的代价则是1亿2千万美元。这对我是有决定性意义的。因为我知道，我的许多来自西部的参议员同事——他们提出的一些规模较小的本州开垦和公共工程计划遭到了拒绝——会奇怪为什么买下一个俄勒冈印第安人居留区要花这么多美元的代价。

我拿着西顿部长给我的提名并"应请求"把它投入参议院的议案箱。如果我没有跨过卢比孔河，*那么我至少已经跨过了上尼拉马勒湖。现在这成了我的提案了。"①

第 三 者

相互调节，由于上述每一种方法都可以通过第三者间接地进行而变得更为复杂了。如果一个委员会主席不能运用其中任何一种技术去影响另一个主席，他也许可以运用这些技术去影响其他的国会领导人，这些人又可以影响这个主席。

例如，刚上台的肯尼迪政府面临的一个紧迫问题，是诱使众议院规则委员会允许在众议院议席上考虑开明立法。总统的主要的直接行动并非针对委员会，而是针对众议院议长，诱使他去接近规则委员会。议长然后同规则委员会主席谈判，力图使他赞成增加一些开明派代表人物以扩大委员会。此举没有成功，接着他试图用一个开明派议员来取代一个保守派议员，又因受到抗议而遭致失败。最后，他（当然也是间接地）着手诱使众议院议员不顾委员会主席的反对而扩大委员会。②

---

* 卢比孔河是意大利北部的一条河，公元前49年，恺撒越过这条河与罗马执政庞培决战，喻采取断然行动。——译者

① A·M·斯科特与E·华莱士编：《政治：美国》（纽约：麦克米伦公司，1961年），第36页。

② A·F·韦斯丁编《权力的用处》（纽约：哈考特、布雷斯和世界公司，1962年），第15页起。

适应性调节

最后，一个明显的可能性是直接决策者并不通过操纵他人，而是通过使自己适应他人——最突出的做法是授权给他人来取得合作。每一个负担过重的国会议员都乐意为每一个他不熟悉但又必须对之采取行动的问题寻找一个议员同行，并在决策中尊重他的专业才能。在他所擅长的领域里，别人可能尊重他的意见。①

相互尊重最明显地表现在众议院拨款委员会的各小组委员会之间。

> 小组委员会之间(或一个小组委员会同委员会中其他部分之间)的冲突因相互尊重而得以减少到最低程度，这种尊重一向是给予擅长于某一领域，工作勤奋，[illegible]"[illegible]"的小组委员会提出的建议的。……"这就是：你尊重我的工作，我也会尊重你的工作。"②

将本人的政策对其他的决策者作尊重性的适应可能只是局部性的；意即一个决策者会考虑必须作出让步刚好是多少，即可同其他的决策者取得一致意见。第二次世界大战末，罗斯福总统对究竟应通过行政命令(这是他被授权这样做的)，还是

① R·A·鲍尔，I·德-索拉·普尔和L·A·德克斯特：《美国事务与公共政策》(纽约：艾瑟顿出版社，1963年)，第437页。

② R·F·小芬诺：《作为政治系统的众院拨款委员会：一体化问题》，载《美国政治学评论》第56期(1962年6月)，第310—314页。

通过国会立法来决定国家恢复政策举棋不定。那时，罗斯福显然认为，在指导恢复到和平时期经济方面，行政命令要优于新的立法，但他又怕国会对过分依赖行政命令会作出反应。这时，他就故意去适应国会，要求它作出将战争动员署改成战争动员与战后重建署的立法；在其他一些战后重建立法上也与国会合作。

这些非正式的合作方法与前一章描述的较正式的、有组织的方法相互交错。党的领导尤其努力地促进在党员中，但有时在政党之间的非正式的相互调节。因此，一个极端重要的决策专家是中间人、调解者、和事佬。林登·约翰逊在 1953 年至 1960 年期间作为参院多数党领袖时，在发挥其中间人功能方面是异常有效的。他把了解每一个参议员的需要以及追求这一需要的程度作为他该做的事。因此，他能够召集一批参议员进行讨价还价和结成联盟。如果任其放任自流，他们就认识不到他们的共同利益。一个典型的中间人对哪一项政策获胜不感兴趣，他关心的只是产生政策，关心完成决策这一政治工作。作为一个多数党领袖，约翰逊近乎这一典型，因而他“能够安排问题的解决和妥协，而这对一个同样积极但更有目的和信仰的人来说是不可思议的。”①

11.3 独裁政权中的相互调节

这些同样的相互调整的技术对独裁政权中的决策也是十分重要的，虽然它们是按照民主政权所不能接受的规则运

① 波尔斯比：《国会与总统职位》，第 45 页。

用的——高度的欺诈和压制。例如，在第二次世界大战期间，德国的对俄政策在几个集团之间不停地竞争。一个集团包括希姆莱、鲍曼和希特勒本人；另一个集团以阿尔弗雷特·罗森堡为核心；第三个集团以戈培尔为骨干；第四个集团则是些职业军人和外交家。[1]没有像在前一章里讨论过的专门化的结构足以使这些集团在政策上统一起来。他们可能取得的不论怎样的合作大部分要按我们刚才提出的那些机制来予以解释。

在独裁体制的最高决策层，相互调节的方法是至关重要的，因为最高决策者人数少，因而只能从事面对面的交流。在苏联，共产党常务委员会只有十几个人，有时政策只在常务委员会中的核心成员中讨论。例如，从古巴撤出导弹的决定显然是由赫鲁晓夫、米高扬、勃列日涅夫、科兹洛夫、苏斯洛夫和柯西金非正式磋商后决定的。

权势人物能如此不动干戈地在政策上非正式地达成一致意见，乍一看似乎令人奇怪。首先，他们都忠于一种高于一切的意识形态，这同民主政权中的情况不同。第二，他们当中没完没了的重大政策分歧导致一个集团被另一个集团所驱逐，直到生存下来的集团对政策具有相对一致的看法为止。这样，我们在上面提到过的那些较苛刻的相互调节的技术不能被直接用来调和政策上的分歧，而只能被间接用于录用进或驱逐出最高决策集团。[2]

---

① G·菲舍尔：《华沙的陷落》载《每月杂志》(1951年6月)，第236页起。

② 详细的内容见Z·布热津斯基和S·P·亨廷顿的《政治权力：美国与苏联》(纽约：瓦伊金出版公司，1964年)，第193—224页。

11.4　排列与组合

通过非正式相互调节来影响政策可能有无穷无尽的不同形式。每一种决策情况很有可能在某些重要方面各不相同。如果不考虑到调节形式中政策由此得以决定的某些特殊因素，我们就永远无法理解任何一项具体的政策结果是如何产生的。但恰恰因为这些因素是特殊的，即使我们看到大多数影响政策的力量中那种可以理解的反复发生的模式，我们也不能确定各种特殊因素的份量，或者确定它们影响结果的具体特点。因此，我们永远不能完全说清楚为什么一项具体的政策就是那个样子。

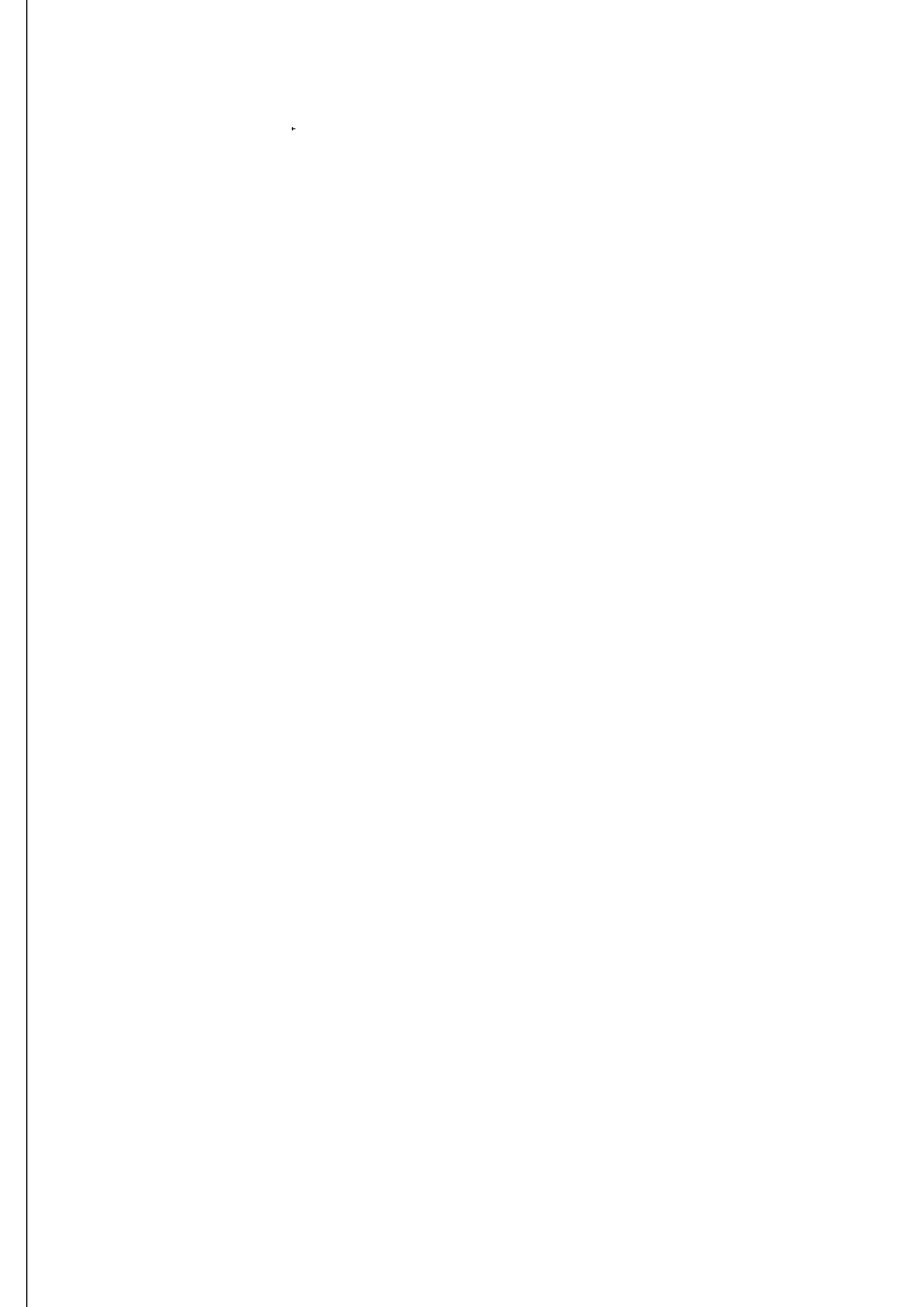
相互调节的本领——在非正式的相互作用中得到最大好处的能力——是一项明显的"政治性"本领。某些直接决策者以及领导人的本领比其他直接决策者和领导人更高明。某些领导人懂得如何在这种而不是那种情况下赢得他们想要的东西，例如有的领导人具有谈判技巧，有的则精于直接操纵。因此，成功地对任何特定的政策结果产生影响，通常包括各种技术与一些重要的特殊因素的组合。这样，我们也因此永远解释不了为什么形成了这一政策或那一政策，或将要形成的政策。

当我们一次又一次看到决策系统中一些可补救的错误时，我们也无法在重新设计决策系统中获得所期望的那种有把握的能力。因为人所设计的系统永远不能具体地、精确地控制——只能是广泛限度内的控制——直接决策者将如何施展其相互调节的艺术。此外，正如我们一再指明的，每一次新的

合法授权和法律外的授权，都开创了在各种相互调节的技术中间接利用这一权力的可能性。其结果是，改革或重新设计决策系统的规则，特别是重新设计直接决策者中的正式合作形式，必然无法预料地将非正式的、间接的新权力落入各种各样的决策者手中。

第3部分

总的观察



12 重新确定偏爱

那么，最后，在探讨了权力运用的主要角色，考察了它们之间相互作用的方法，指明了它们相互作用的规则的规律性；发现了角色本身的大部分力量存在于权威和政策分析的说服力之后，现在我们可以着手观察决策的整个过程。

在总的观察中，需要指出的第一点，也是本章最重要的一点是，在任何政权中，决策系统不只是一个产生政策的过程。因为任何决策系统对各种偏爱、看法和态度产生巨大的影响，而决策系统本身对后者也作出反应。因此，决策系统不像一台机器设计出来将外来的人们的愿望、偏爱、需要输入进去，然后生产出政策决定来满足这些愿望、偏爱或需要。① 实际上，这台机器既制造政策，又制造偏爱。

12.1 体系怎样形成对其自身的要求

现在应当清楚了，政治爱好是可变动的而不是固定的。首先，不存在什么固定的、基本的政治偏爱或愿望。人们固

然必须吃，但他们应当吃什么，怎样吃法，某些人是否应当比其他人吃得好些，在这类事情上，人们的看法是大不相同的。第二，即使人为了活着必须吃，政治体系或许不会对他的食物需要作出反应。它能让他死，而许多政治体系确实让它们的某些公民死去。简言之，生物学上的需要或其他称为固定的需要能不能成为一个恰当的政治偏爱，取决于决策过程参与者的反应。

第三，我们一般称之为政治偏爱的东西——不管是民主体制中公民的，还是独裁统治体制中公民的——其本身并不是主观愿望或偏爱（象食物、温暖、感情）的稳定目标，而是看来有助于获得这些主观目标的政策或结果（像医疗保健、经济增长）。当情况变化和事实起作用时，我们修正或是抛弃一度因直觉而产生的偏爱，而采取其他偏爱。我们要求改变对越南的政策，并非因为我们的主观偏爱发生了变化，而是因为在我们的主观偏爱与政策的一致性上有了一种新的看法。每一个新的事实或经验都重新塑造了我们的政策偏爱。

如果基于这些原因，政治要求或偏爱是可变动的，那么很容易看到，而且我们已经看到形成这些要求和偏爱的正是决策过程本身。参与者主要是从参与决策系统中学会怎样去阐明政策立场，哪些立场是可行的，怎样去建立一种立场以增加这种立场的成功机会。例如，决策中的参与者只是在评价了政策立场可能带来的结果之后才采取一种政策立场。他们是如何评价的？部分是看看系统中类似的政策在过去的成败；部分是通过党派分析，在分析中所有最积极的参与者不断改变

① 如D·伊斯顿的《政治分析的框架》（新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司，1965年）所说的。

着彼此的偏爱。再比如，当为政治系统排得满满的议事日程选出新的要求时，这些要求并非单纯地从外部进入系统，而是由利益集团领袖、党的官员以及官方的直接决策者决定的。[1] 我们也已看到，公民主要从政党那里取得他们的立场。

很清楚，就每个参与者为了寻求支持必须使自己的立场适应于他人的立场而言，他的政治上的建设性要求主要是决策系统本身的产物。因为他采取的立场必须适合于他参与的系统中占统治地位的观点，以及系统的准备状况。例如，只有当决策系统有可能获得最低的有保障的收入时，它才会向此项目标推进。

12.2 民主体制怎样同时形成和反应

因此，我们需要把民主的决策过程看作既是对偏爱和见解作出反应的过程，也要把它看作是形成这些偏爱和见解的过程。就美国来说，我们可以想象总统在最上端，一些冷漠的不投票的公民在最底端的决策梯子。在梯子中间的是其他的参与者，其排列次序如下：

决策梯子

总统

国会领袖和其他政党最高领袖，国会委员会主席，

最高行政官和最高法院法官

其他立法领袖，决策法官和高级行政官

普通立法者以及某些行政官

党的低级领袖，利益集团领袖

以及主要的舆论领袖

政治上积极的公民

普通的选民

不投票公民

根据前面所有各章中的证明，我们知道，沿着梯子上升的影响力，限制、指示、指挥、允准及用其他方法使较高层的参与者俯就低一层的人的愿望。同时沿着梯子下降的影响力形成每一个较低一层所采取的立场。

从大致是个双向的交流过程来看，沿梯子上升的是需要什么样的信息，下降的是什么是可能的或最可行的信息，虽然不正确的信息和非理性的呼吁也会下递。需要的东西不断地按其可能性或最可行性来重加考虑。可能性和最可行性则一直按需要来重加考虑，而可能性本身也重新构成。

应当注意这一梯子的许多具体特点：

---

① 我们甚至不能脱离我们在政治体制中的地位来确认自我利益。见R·A·鲍尔、I·德·索拉·普尔，及L·A·德克斯特《美国事务与公共政策》（纽约：艾瑟顿出版社，1963年），第127页起，第472页起。

1，在梯子的每一层，至少有一些更积极、信息更丰富或更有责任心的决策参与者，向下一层不太积极、信息不很丰富或责任心不那么强的参与者传递什么是可能的和可行的，以及根据他们的看法，什么是合乎需要的。在早先几章里，我们已经看到消息丰富的公民与消息闭塞的公民之间的这种关系，候选人与选民、党的领导人与候选人、总统与国会议员以及其他人之间的这种关系。

2，在每一个层次，那些要得到信息和建议的参与者可以在互相竞争（和相互批评）的信息（以及错误信息）和建议来源中进行挑选。在早先几章里，我们看到公民在选择利益集团时是这么做的；信息闭塞的公民在选择他们的那些信息较丰富的同伴时是这么做的；国会议员在选择国会领导人时也是这么做的。

3，由于许多信息和建议的来源（例如利益集团领袖和相互竞争的候选人）都争取追随者，它们在给那些寻找信息的人提供有关的信息和建议时通常都想压倒对手，虽然它们也用其他较少理性的方式进行竞争。例如我们看到，工会领袖、报纸编辑、国会议员、神甫或牧师以及在政治上积极的伙伴都为了争取公民的注意而竞相向他提供适合他的需要和他对政治世界看法的政治信息和建议。①

4，如果我们能设想这样一个相互交换的过程的"开始"，那么向上的信息只不过表述了一般的不满

和含糊的期望，因为信息闭塞的公民无疑没有可以向上提出的阐述清楚的政策偏爱

5、但从以上说过的内容，我们可以接着说，流向上层的意见远不止仅仅表达含糊的期待和不满。它是得益于流向下层的信息并在向上移时经过不断改进的较具体的不满、期待以及政策偏爱的陈述 较低一层人士的能力的增长，以及他们倾向于授权给更能干的同事或上一级参与者，都提高了流向上层的质量。我们知道有些公民并不投票而授权给其他选民；有些选民并不按政策偏爱投票，而让其他人去做这件事；所有选民将绝大多数具体的政策问题交由直接决策者去决定；国会议员在某些问题上授权给总统，在某些问题上则授权给他们的一些信息丰富的同僚。

6，在某些层次，我们所描述的影响力的相互交换得到了其他形式的补充。具体来说，某些向上流是从信息较多的人流向信息较少的人，正如利益集团运用党派分析来说服各类直接决策者那样。

7，能负担得起政治说服技术的高代价或本身就

---

① 由于在每一个较低的阶梯的参与者希望较高一层提供合乎他们一般意向的分析和建议，由于每一个较高阶梯的参与者为争夺下一层的追随者而竞争，大多数交流将在那些有共同的重要价值观或观点的参与者之间进行。一个公民较经常并较注意地去听在某种重要意义上与他一致的利益集团领袖的话，而较少并较不注意去听与他无同感的利益集团领袖的话。这部分地解释了表面看来是自相矛盾的事：政治问题的讨论主要是在那些已经取得一致意见的人之间进行的。见小V·O·基的《舆论和美国民主》(纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1961年)，第354页；和R·B·贝雷尔森、P·F·拉扎菲尔德和W·N·麦克菲的《投票》(芝加哥：芝加哥大学出版社，1954年)，第106页。

运用这些技术的人或集团，其信息向上流及其他影响力比较强，反之就较弱。最弱的是穷人、教育程度低下以及毫无政治和组织本领的人。

8，双向影响的过程在民主体制中是基本的和全面的。直接决策者在大部分工作时间里就在做这一工作。每当公民表示一种政治偏爱，阅读报纸社论，以及投注意力于那些低级或高级的舆论领袖时，他们就参与了这种影响。甚至是那些不投票的漠不关心的公民偶尔也会起来投票或作出某些不满的表示，或者以他们的无所作为向上发出这样的信号：决策进程运行得很好，不致引发他们的积极参与。

这一过程深入最普通公民的生活，甚至是那些几乎从来不从官员或候选人，不从报纸和杂志，不从无线电收音机和电视中获取政治信息或建议的人。因为我们看到，在决策梯子的最底层，较积极的、信息较多的公民同那些几乎百事不管的人进行着非正式的交流。这种意见引导有助于提高公民参与的质量，有助于明确表达政治社会中那些最不善于表达的成员的需要，并使他们与向下的信息保持接触。①然而，这过程并非遍及一切，至少并非有力地遍及一切，因为存在着一些几乎不同相互交换沾边的大集团，如南方与北方的许多黑人，以及西南一些州的墨西哥人。

9，这一过程促使参与者取得一致意见，因为优

① 关于在梯子上向下能达到多远，见基的《舆论和民国民主》，第361页，以及R·E·莱恩的《政治生活》（伊利诺伊：自由出版社，1959年），第91页。

先的选择根据什么是可能的和可行的信息而重新形成。因为正如我们已看到的，最积极的参与者认识需要一致。

10，取得的一致并非只适合那些处于决策梯子较高层者的私下偏爱。因为，正如我们已经指明的，在大部分层次上，那些处于较高层次的人必须为赢得较低层次中的追随者而进行竞争。

11，为了达成一致，要对偏爱作改变，包括那些全面的根本的改变。虽然不能把这样一个弥漫性的社会过程孤立起来并对它的结果作经验性实验；但可以相当合理地认为，发达的民主政体中所取得的政治上一致的程度，比之，例如大部分拉美政权在这方面所取得的程度显然较高，这主要是发达的民主国家中双向过程的结果。因此，甚至常被说成是使民主决策成为可能的基本的一致意见，实际上或许本来就是决策过程的产物。①

12.3 重建性领导

从我们对决策梯子的讨论中可以看出，直接决策者必须在特定的时间里，在现存偏爱（公民和领导人的）的限制下作出决策。不过，在长时期中他们有很多机会来改变那些因受特定时间的限制而定下的偏爱。

---

① 有关一致意见的来源，见基的《舆论和美国民主》，第2章。

一个看到这一可能性并有能力利用它的领导者，我们称之为重建性领导者。当他发现偏爱的局限时，他既在这些局限前无所作为，也不非份地试图使所有参与者都赞同他的观点或偏爱。他走的是转变其他人偏爱的中间道路，以便他所需要的政策不超越其他参与者决策偏爱的界限(而这些政策原先则在这些局限之外)。他因而也就能运用他所有的权力和影响力来得到他所想要的政策。

领导的有效作用

重建性领导有何意义？首先，指出它的可能性就是纠正当代政治学中冲淡民主国家决策中高层领导的作用那种倾向。

某些思想学派，公然争论或含蓄地假定：现有的利益或偏爱的压力，特别是一些局部利益或集团利益的压力，束缚了未来领导人的手脚。① 如果有人假定，为了对政策产生重大影响，一个雄心壮志的领导人必须在决策中把大多数其他参与者争取到他的观点和偏爱上来，那么在多种多样集团的多种偏爱对政策施加影响的当代多元民主体制国家里，有效的领导看来确实是不可能的。不过，当领导不打算为它的政策赢得支持，而只不过打算改变一下偏爱的结构，使它在权力运用中移到早先超出可能范围的政策方面来，那么这一领导是可能的。

我们可以举出很多例子。根据30年代末的公众态度来

① 例如在E．莱瑟姆的《政治的集团基础》(伊萨卡：康奈尔大学出版社，1952年)、第1章中看得到隐含此意

存，富兰克林·罗斯福认识到决不可能站在盟国一边参战，于是他开始着手来转变这些态度。甚至连许多次要的政治家们都认为，为了取得新的决策范围，领导的功能就是去重新组合各种不同的利益。约翰逊总统（特别是在他第一次总统竞选中）为在政治上取得新的一致意见所作的努力也是一例。戴高乐是另一例子，在1958年重掌政权处理阿尔及利亚危机后，他似未努力去形成同意他政策的政治偏爱，而仅仅去转变它们，从法国体制固有的各种利益的必然妥协中产生他的政策。

重建对妥协

第二，重建性领导是有效的，因为它可用来替代另一种领导：对未经改建的偏爱作简单的妥协。我们常常羡慕妥协者的技巧。例如亨利·克莱作为一个"伟大的妥协者"而载入美国史册。尼赫鲁死后，夏斯特里作为一个候选继承人的声望来自他进行政治妥协的技巧。然而，在现有的偏爱和利益中进行妥协是件危险的事。克莱在避免内战方面，他的妥协收效甚微。夏斯特里虽然维持了印度国内的政治和平，但在印度发展迫切需要的政策方面并无建树。每一个现代政治体制所需要的是动态的妥协——具体来说就是一种没有终结的妥协，每一个接连的妥协只是对一种新的偏爱和利益的联合的反应。一个懂得这一点并形成动态的偏爱结构领导，开创了政策中的一个重要的新起点，正如富兰克林·罗斯福做到而夏斯特里没有做到的那样。

13 一些模糊观点

现在的问题是怎样来完成对整个决策过程的总观察。[①] 一个适用的方法是考虑三个当前流行的关于美国的决策系统如何"真正"运行的观点。第一个观点是这一系统失去了控制，它对谁也不作出理性的反应。第二个观点是它实际上处于精英人物的控制之下。第三个观点是不管是受精英人物的控制，还是受政治领袖、利益集团以及具有极大影响力的公民的大杂烩的控制，都不能对普通公民作出充分反应。我们将逐一讨论这些观点。

13.1 没有理性控制？

有些人把决策看成是不在任何人理性控制下的活动，因为政策产生于这样混乱的相互作用：没有人对政策选择负责，也没有人能具体指出谁是政策的拟订者。一项拨款议案签

---

① 对迄今为止整个分析的总结，见本章末的附录。

署后成为法律，国会议员声称对此不承担责任，理由为他们是被迫同意总统的预算的。总统也声称不承担责任，说国会过去和现在都是随心所欲地行事的。或者众议员声称议案是参院的，而参议员同时也可以说参院只不过跟从了众议院的领导。没有人清楚众议院的行动究竟受到了规则委员会的制约，还是受到了拨款小组委员会、拨款委员会主席或其他领导人和集团的制约。

把诸如此类的事当作无理性的确凿证据是错误的，因为任何具有广泛参与而复杂的合作过程所产生的结果，必然是所有参与者相互作用的共同产物。如果这使得分析一项政策的起源和原因变得非常困难的话，那么不应把这一困难同复杂的过程本身的非理性混淆起来。

但决策有时看来确是不够格的。政府似乎从事没人愿意要的战争，无力维持大城市中最起码的法律和秩序，对要求迅速改善城市贫民的社会环境就像瘫痪了一样无能为力。

不过，决策之所以是这样，是因为参与决策过程的人在决策时的行为就是如此。人们制定政策，但不是为他们自己制定的。他们也制造决策机构。因此，许多被称为决策系统中“非理性”的东西，或许是决策系统中参与者的非理性的结果。这一结果可能是严重的，甚至是灾难性的，但它代表着人们控制决策的质量，而不是没有控制。

但有没有即使参与者是理性的，而系统有时是非理性的情况呢？我们可能发现什么样的系统非理性呢？是系统内的压力导致作出草率的决定吗？最后不一致吗？显然无力选择所期望的适当政策吗？我们又一次看到，没有一个一定能被证实为非理性的。让我们来看一下为何如此。

引起误解的证据

匆匆忙忙的、掌握信息不多的决策就是非理性吗？ 人们会问有多少决策是通过思考和研究的？我们已经详细地，特别在最初几章中，探讨了这一问题。但这样一个非理性概念并不太有助于我们对决策的评价，因为所有的决策系统由于我们已知道的原因，都不大作出深思熟虑和信息充分的决策。我们也不真正认为，作为一条普遍原则，深入思考和研究就能改进决策，因为研究和思考既花钱又花时间。把不偏不倚的分析抛得远远的，而同时又不作出决定，这才是非理性的。最佳的决策必须迅速地处理问题，在收到所有事实之前就找到解决方法，并在这样做时把决策任务交给地球上并非十全十美的人。

决策不一致就是非理性吗？ 虽然某些不一致的形式是非理性的，但许多并非如此。由于决策者在不断摸索中学习，我们不应该要求今天的政策同昨天的相一致。由于决策者从不断摸索中既学到手段也学到目标，我们甚至不应该要求政策不动摇或不改变某些政策目标；相反，我们应当期望它动摇和改变。因为在一个多元的复杂的社会里，社会目标并不是一个组织紧密而和谐的结构；因为我们在目标结构中重视坦率；因为我们允许相互冲突的集团通过追求相互冲突的目标来保持社会的安宁；我们甚至也不想拒绝，举个普通的例子，像补贴某些农场主以限制产量，补贴另外些农场主以扩大产量之类显而易见的不一致。这取决于这些农场主是谁、他们种什么庄稼，他们的土地在哪里，补贴会对他们发生什么影响等等，

两种补贴可能都是合理的。

手段不适应目的就是非理性吗？ 甚至这一个冠冕堂皇的非理性概念也是不适用的，因为决策中参与者对目的看法不一。如果他们意见不一，我们怎么能够说他们决定采用的手段是符合目的还是不符合目的呢？不论所决定的政策是什么，它们通常都符合某些集团的目的或目标，但同样确实的是，它们并不符合另一些集团的目标，因而也就总是可以被斥为非理性的了。

此外，由于在权力运用中许多手段必须适应许多目的，因此仍无法说手段是否适合目标。假设一个国会议员要：

取消乘车的种族隔离	以改善黑人条件
援助巴基斯坦	以发展巴基斯坦
减税	以增加消费者的花费
造林	以减少土壤侵蚀

为了紧紧抓住减税，他或许在与其同事的非正式调节中放弃援助巴基斯坦；或以造林的影响力来换取对取消种族隔离的影响力。看一看结果，我们发现他对造林和援助巴基斯坦投反对票，尽管他真想减少土地侵蚀和发展巴基斯坦。我们不能说他转而反对适合目的的手段是非理性的，实际上我们也不能说把他所有的目的总起来看，他没有选择正确的手段。

没有适当的标准

决策系统会产生可怕的错误，因而经常地产生你、我或其

他人都悔恨的政策。但是，现已很清楚，说一项政策是非理性地作出的选择，就需要调查作出这一选择的所有情况，包括必须作出政策的时间压力，同决策有关的知识状况，授权的需要，适当的合作方法，对问题能不能作党派分析，这一选择同其他密切关联的政策选择的关系，对目标意见不一致的程度。总之，要调查本书所讨论过的决策的所有方面。但即使经过这样一个广泛的调查，人们通常对于选择得是否好，是否可以作更好的选择，还不能下定论。因为我们并不确切地知道决策的哪些特点应该被称为理性的（究竟一项决定应当研究到什么程度？何时应当一致，何时不应当一致？）。根据当前的社会科学状况，要对适合于判断一个复杂的政治系统的理性概念下定义，是很难的。①

13.2 统治精英？

第二种观点——即精英支配了美国的决策——是一种捉摸不定、难以分析的观点。有或没有占统治地位的精英，这取决于你如何运用这一词。没有一个集团在每个问题上永远能够为所欲为。另一方面，某些集团或某些参与者在权力运用中显然比其他的集团或参与者更有势力。

官僚精英？ 正如我们看到的，直接决策是比较小的官

---

① 有关澄清理性的最广义的含义的讨论，见K·曼海姆的《重建时代的人和社会》（纽约：哈考特·布雷斯公司，1948年），第51—60页；有关公民理性，见R·E·莱恩和D·O·西尔斯的《舆论》，《现代政治学基础丛书》（新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司，1964年），第7章；有关行政理性，见H·A·西蒙的《行政行为》，第2版（纽约：麦克米伦公司，1959年），第4章。

员集团和其他政治领袖的任务、任何一个官员对政策的影响力要比一个普通公民大得多。记住了决策者能做什么，不能做什么（他们在决策中享有的斟酌处理权），人们或许能说他们"统治"了决策。如果是这样，那么直接决策者就是统治精英。

这样的结论既不新鲜又无兴味。它只是用一种花哨的不精确的方法，指出了决策的一个方面的特点，而在前几章里，对这一特点的描述要来得精确得多。

利益集团精英？ 除了直接决策者，利益集团领袖在决策中的影响是非常突出的。有时，官员同他们保持疏远，但有时我们看到利益集团的领袖同他们建立了一种相互信任的关系。其结果是，在某些问题上，官员简直就按他们的建议行动。例如，至少有 15 个州的公司法主要是由美国律师协会的一个委员会撰写的。在某些问题上，律师界是势力强大的；在另一些问题上，是美国医学会；在其他问题上则是劳联—产联，如此等等。因此，人们或许可以说，那些与利益集团领袖联合的官员集团构成了精英群体，每一个群体在它的特定领域都具有决定性的影响力。但是，又一次要指出的是，这一解释并不给我们的分析带来任何新的东西。它笼统地和不精确地指出了前面早已更精确地描述过的过程。①

权势集团精英？ 一个重要的对政策理解的核心可以在权势集团这一概念中找到。② 由于政策分析在决策以及党派分析那种无往不在的力量中的作用，那些能够娴熟地进行分析的人的确具有极大的影响力。那些能够运用有关的事实和分析来解决政治问题的人，他们既不掌权，也不是利益集团领袖，其影响力大大超过其人数。随着越来越需要对现代社会中决策的技术复杂性进行分析，他们也日益引人注目。例如在像

国际关系这样的领域，外交委员会安排的好几百次非正式会议，以及其刊物《外交事务》的版面形成了许多论坛。在这些论坛中，来自政府、私人协会、大学和报社的各种各样熟谙情况的人，谈论对也在他们之中的直接决策者有极大影响的公共政策。

不过，又一次要指出，称那些技术高超的政策分析者为精英，说他们"控制"了政策，也只不过是以引人注目的笔触粗略地描述了早就被更精确地描述过的影响方法罢了。

相互冲突的精英

我们在早先一章中看到，行政官在权力运用中占据了某些关键职位。人们可以称他们——一些人正是这样叫的——管理精英。由于前几章里讨论过的原因，富人由于发挥了大大超过其人数的作用，我们也可以称他们财富精英。把这些集团同我们刚才讨论过的那些集团合起来，我们发现了——如果我们打算继续使用这一用语的话——多种多样的精英。

不过，多样性本身削弱了他们中任何一个集团的权力。如

---

① 两种"精英"——直接决策者以及有关的官员集团和利益集团领袖——都来自社会中受过最好教育的那部分人。由于受过最好教育的人几乎都来自富裕阶层，他们将超比例地代表这一阶层。此外，利益集团最大的财政来源是公司。因此，利益集团会给决策一种"偏见"(正如我们所说的)。由于这些原因以及任何人都能较充分指出的原因，决策中最积极和最直接的参与者是这样一个小集团(与总人口相比较而言)，其成员的经历、态度、价值观充其量也只不过歪曲地代表了整个人口。我们在前几章里也看到了这一点。

② 理查德·罗维尔的《美国的权势集团》(载《老爷》杂志第57期，1962年5月)，首先使这一名词在美国流行

果我们想从他们在权力运用的冲突中估价他们的影响力，那么我们就必须重新回到本书在权力运用中的参与者及其相互作用的方法上所作的详尽分析。我们没有发现把他们联合起来的密谋。我们在权力运用所看到的，都证明没有超出任何决策系统所必需的合作安排之外的密谋（我们在前几章对此作了详细的阐述）。因此，又一次断言有一个管理精英也不过是非常粗略地讲前面已经更精确地描述过的东西罢了。

但有些人根本不同意本书所讲的政策是怎样制定的这一过程。他们声称，在某种意义上存在着一个为我们所忽视的同质的统治精英。对持有这一观点的人来说，这观点的一个有力之处，在于精英控制方法如此微妙，以致很难对此提出反证。虽然一些散布在政治生活和研究领域里的人一再主张"统治精英"，但他们不仅把决策集中于少数人之手这一现象同精英的存在混淆了起来，而且也没有令人信服地以文献资料证明存在着任何不同于在这些章节中描述过的大得异常的权力。①

致力于发现过硬证据的最重大的努力，是对社区权力——即地方政府权力——的研究。虽然在如何解释他们的发现上存在着实质性争论，但那些主张"统治精英"的社区研究一直抵挡不了批评。② 大致来说，现在的争论在于：有些政治学家满足于，在美国政治中，多元的分散的影响力而不是精

① 有关的例子，见C·W·米尔斯的《权力精英》（纽约：牛津大学出版社，1956年）以及塔尔科特·柏森斯在《世界政治》第10期（1957年10月），第123—143页中长篇的细致评论。他指出米尔斯缺乏证据，以及分析有误。也可参见《权力精英》第5章中提及的精英作家。有关更富洞察力的旧精英理论，见维尔佛雷多·帕累托的《精神与社会》（1916）（纽约：哈考特，布雷斯，1935年）；盖太那·莫斯卡的《统治阶级》（1896）（纽约：麦可喜1939年），以及罗伯特·米歇尔斯的《政党》（1911年）（伊利诺伊，格伦科：自由出版社，1949年）。

英的集中的影响力是必然的；而有些人则希望进一步考虑精英人物对地方政府有间接的、无形的影响的可能性。③

一些人认为他们看到了美国历史上同质的精英的活动：19 世纪和 20 世纪初对工会的强烈抵制、通过社会保险立法的迟缓、对公共医疗保护计划的踌躇、给工商业的极度自由、仇视在其他民主国家被接受的社会主义概念和形式，以及当然白人对黑人的持续不断的严酷对待（尽管在下降）。

用精英一词来解释这些现象看来既不必要也不精确。在许多方面，这些政策和抵制代表了绝大多数公民对政策的影响力——因为事实上这些绝大多数人确实曾反对过工会，确实认为工商企业要有较大的自由，并且到现在还确实希望对黑人和白人要有不同对待。此外，如果这些政策和抵制能被解释为少数人的愿望的产物，那么它们也能被解释为在前几章里详细讨论过的一些偏见的产物。最后，从上面的例子中可以清楚地看到，这些政策和抵制不可能归因于任何一种同质的精英。人们必须区分压迫黑人的白人精英和反对医疗保险的专业精英。但是，如果把任何行使同其规模不相称的权力的决策者集团或部门统统称之为精英，我们也不需要使用这一名词。

民 主 规 范

精英的说法常常是对这一不恰当的提问的回答："谁制定

---

② 例如F·亨特的《社区权力结构》（北卡罗来纳，查珀尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，1953 年）；以及N·W·波尔斯比《社区权力和政治理论》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1963 年）对它的评价以及其他社区权力研究。

③ P·巴卡拉克和M·S·巴拉兹：《决定与不决定》载《美国政治学评论》第 57 期（1963 年 9 月）。

政策?"我们曾在第5章中见到过,这一提问不如"什么制定政策?"来得贴切,因为决策是一个复杂的合作过程,它并不是用手指一个"谁"就能解释的。如果承认决策是一个由各种不同的精英(如果有人一定要这一个词的话)参与的错综复杂的过程,那么比问"是否存在精英?"这样一个笨拙的问题较好的提问是:我们所考虑的各种不同的"精英"的权力是否合理地符合民主的向往。

这一提问目前是无法回答的,但它有助于指出一个有待发展的政治理论领域。什么是由选举产生的官员和任命产生的官员之间的"民主"关系?什么是利益集团领袖同官员之间的"民主"关系?什么是擅长政策分析者同直接决策者之间的"民主"关系?民主理论致力于规定民主国家中选举和政党竞争的明确特征,以致大大忽视了为最积极的决策者之间的复杂的相互作用建立民主标准。如果他们之间可能的相互关系型式显然是不民主的话,就像在苏联,那么我们在所谓的民主国家发现的许多型式——像官员和利益集团之间常见的亲密关系——就需要进行大量的反思。

在民主向往与最积极的决策者的一致性上得出不利结论的一个迅速的方法是采取这一立场,即无论如何,民主向往需要更多更积极的公民参与来削弱"精英"的势力。但到底需要多少?如果,很清楚,并非每个人都能成为直接决策者,那么需要多少以及什么样的公民参与来满足民主的向往?对那些认为民主就是早年新英格兰的城镇会议或雅典的市民会议的人来说,所需要的大大超过了可能办到的。另一方面,适合于现代大规模体制(其中,直接决策权被授予一个小集团)的民主概念,除了指出像把一些公民排斥于体系之外这样民主中

显而易见的瑕疵之外，并没有讲清楚公民应发挥的作用。① 因此，由于缺乏对什么是民主的向往以及应当是什么的理解，我们说不出美国的决策系统是否体现了这些向往。

我们能否求助于这一个想法：尽管我们别的都不知道，多数统治是民主向往的必需品，并问一下"精英"的作用是否与多数统治相一致？不见得很一致。从直接的意义上说，多数人不能统治，他们将统治权授予直接决策者。要直接决策者坚守那些赢得多数同意的政策，这对民主是否必需？我们已经看到，在许多问题上，大多数公民并没什么想法——也不愿意一定要形成什么想法。如果公民确实坚持某种想法，民主的决策者是否应当坚守大多数公民的政策？没有必要。因为我们已看到，公民和直接决策者都懂得，在许多问题上，公民即使形成想法，也往往是不合适的。在民主国家，公民并不一定要政策去追随假定的多数人的见解和偏爱，他们要授权予某一类"精英"。②

---

① 有关在一些概念及其对公民参与的含义上的争论，见J·L·沃尔克的《民主国家精英人物理论抵制》以及R·A·达尔在《美国政治学评论》第60期（1966年6月）中对此所作的回答。

② 此外，我们看到有各种不同的多数。多数可以围绕着使人广泛受益的政策而被建立起来，或者可以围绕这样一系列的政策建立起来：其中每一项政策都对某些少数人提供一点东西，这样整个一系列政策就吸引了多数。政策能吸引大多数公民、大多数选民或大多数在政策问题上明确表示其观点的积极分子。多数可以是相当稳定的，纪律严格的政党系统中的多数就如此。多数也会随着每一个新问题而建立或重建，美国政治中就往往这样。在民主国家中，这些可能的多数中的哪一个多数能统治？也许是一个多数在一些问题上占统治，而另一个多数在其他问题上占统治？但是，如果这样，我们再一次不能根据当前的民主理论[illegible]能或不能做到的事情很多的阐述

13.3 普通公民真起作用吗?

与此同时,不管民主向往,许多信息丰富、很有头脑的公民,以及受过教育的即将达到投票年龄的年轻人,抱怨决策系统太大太笨重,以致他们无法采取行动。假定他们愿意有所作为,他们大体上是对的。任何一个公民只是成千上万人中的一个。把自己作为一个普通公民,他几乎总是毫无力量的。然而,这一抱怨最好针对系统中的人数而发,而不是针对系统的设计,因为在成千上万人当中,没有一个普通公民本身在决策中是强有力的。在这点上,会有人要他强有力吗?在成千上万人中,每一个人能分享到多少权力呢?

不过,如果系统的规模贬低了普通公民的权力,那么,系统的设计允许他,如果他愿意并在某些情况下,发挥相当大的影响。系统允许那些希望这样做的人取回被单纯的数字所拿走的东西。

第一,我们已看到,在民主体制中,政党竞争使大多数不积极的公民在决策中有了发言权,只是因为相互竞争的政党关心公民的偏爱。

第二,我们看到,民主的决策系统把决策任务分配给普通公民和直接决策者。这样,大多数乐于此事的普通公民可以参加投票来选择直接决策者。

第三,决策系统将决策任务分得如此之开,以致不论能干的公民的精力或他的特别兴趣何在,都可能有一个适合他的任务或角色:利益集团工作,政党工作、竞选公职,如此等等

简言之，虽然大多数公民对策的影响很小，一些精力充沛、富有才干的公民能对政策产生相当大的影响。

某些公民是软弱无力的吗？

这是否意味着在民主体制中没有一个人不拥有权力吗？根据前几章所说的，我们看到，某些情况的结合确实能使一个公民变得毫无权力，其理由并非仅是他自己拒绝参与决策。这一结合是：贫穷、教育不良、同其他参与者的社会隔绝、政治社会化不足。

贫穷阻碍参与，因为正如我们知道的，许多政治说服的形式是价格昂贵的，有些参与形式则需要闲暇时间。

教育不良阻碍参与，因为在多数情况下，正如我们所看到的，一个人并非仅仅通过提出一项要求，而且还要提出一些理由，具体来说，是通过分析技术，来得到他所要的政策。十分不良的教育使政治问题和取得影响力的战略设计，绝对超出了公民力所能及的范围。

社会隔绝，不论是个人或集团的，我们看到它使建立影响力所必需取得的联盟成为不可能，这一隔绝甚至阻碍了通过非正式的相互交换来取得最基本的、必需的政治信息和技巧。

不充分的社会化，我们看到，它使公民以类似自愿退出的方式变得没有权力。大多数公民是被恰当地社会化了。[①] 他们从家庭、学校、朋友、俱乐部以及政党那里取得使他们习惯于投票和在政治上组织起来的看法和行动的意向。至少各种

① G·A·阿尔蒙德和小G·B·鲍威尔：《比较政治学》（波士顿：利特尔-布朗公司，1966年），第3章。

不同的经济、种族、地区以及其他集团的某些成员在组织和交往中学到了最基本的技术。而且，人们既取得足以激发他们的向往，也取得不至于暗淡得使他们灰心丧气的期待。

一个没有以这些方式被社会化的公民不会去投票或参与决策。即使他遭到了他知道适当的政策能保护他的祸害，即使他想对他自己的问题有所作为，他也看不到投票或其他参与具有帮助他自己的实际的、可实现的可能性（顺便提一下，他的看法像被社会化了的公民一样有理性）。

有没有像因上述参与决策的障碍而受到损害的人？在美国的移民中，许许多多人受到这样的损害，不论是暂时的还是他们在美国的一生都如此。今天，受到这些损害的最大集团当然是黑人，他们当中有数以百万计的穷人、没有受过教育的人、同白人隔绝往来（也同富裕的、受过教育的黑人隔绝往来）的人；没有能有助于参与的习惯、向往或期待的人；以及没有任何组织技术和交往技术的人。①

公民必须怎样，必须具有什么，必须干些什么来影响政策

我们来提炼一下早先的陈述。甚至在民主国家，也不是每个公民都能影响政策的。只有那些有理由认为这件事是至关重大的人；只有那些掌握作为公民的技术和资源、其向往是起促进作用的，而不是瓦解斗志的人；只有那些是，或感到自己是政治社会的成员的人——只有这些人才能影响政策。

① 或许被根本剥夺投票权的人有150万。尽管法律说他们能投票，但有人强制执行非正式的、法律之外的规则来禁止他们投票。

但甚至在这些人中，也有人因不能显著影响政策而感到力不从心。因为还需要一些其他的东西：工作。决策是辛苦的，其负担是摆脱不了的。除了一些他们的思想足以从远处影响政策的学者、哲学家和报刊等的时事评论员（甚至这些人也必须为他们的思想作出系统阐述和交流而工作），大部分决策工作留给了那些把参与权力运用看作是一项任务、工作或一种终生事业，而不把它看作是一种特权的人。

附录：分析的总结

决策分析

尽管人在扩大他的分析能力方面一直是富有创造性的，但他无法对各种可供选择的政策的长处作出定论性的分析。政策问题简直超过了人的分析能力。特别是人们想通过公共政策去追求的许多目标和价值观的长处不能受到实证的检验（有关事实的信念可以受到检验）。相反，这些长处还招致无休无止的争论。因此，许多公民和领导人物也就完全不相信分析和分析家。

权力运用

决定的“力量”。 人们怎样决定一项政策？某人或某些人必须干脆为社会作出一些政策选择，而其他人则只是接受决定。决策任务或职能必须被占有或分派。

不管谁承担这一任务，都需要作一定程度的分析。不过，他必须得出一个决定——通过猜测、经过深思熟虑的判断或忽发奇想。

不能把任务和责任放在一个人或一个小集团身上。甚至一个独裁的统治者也需要有一个僚属结构帮他决策。民主国家几乎向每一个成人提供一份决策任务，许多人接受了这一任务。例如——尽管下面所举例子没有很好地说明确定任务和分配任务的复杂性——一些人（总统、首相或内阁成员）接受创制政策决定的主要责任；其他人（立法机关）接受修正、批准、拒绝这些政策创制；另外一些人（司法）接受的任务是检验政策是否符合宪法规定；还有一些人接受的任务是决定谁能当，比如说，立法组织的成员——这项任务他们可以通过投票来完成。

规则与权威。 这样一个过程（虽然独裁体制中的决策过程比较简单，民主体制中的决策过程比较复杂）得以奏效，在于人们设法执行他们所接受的任务而其他人接受其结果。但为什么人们接受？他们或许受到一些能指挥私人保镖、警察或军队的人或集团的威吓才这样做。不过，在民主社会里，他们这样做是出于其他各种不同的原因。一些人喜欢那些被分配的任务，以及随之而来的金钱、威望和权力感。其他人则由于不喜欢担负责任，愿意接受已经作出的决定。有些人只是认为，既然任务必须作一定的分派，他们在道义上应当去执行那些分派给他们的工作，并同其他也在执行自己的任务的人一起努力。一些人执行他们的任务或接受别人也接受的既定结果，因为他们害怕如果不这样做，会遭致他们的邻居或同事朋友的仇恨，或是因为那些已接受分派任务的人已经制定了罚

款、监禁或用其他方法惩罚他人的程序。

不管原因是什么，大多数履行根据任务的规定执行这一任务的规则，也履行接收那些被分配到任务者所作出的决定的规则。他们从不会自问："我能侥幸不遵守规则吗？"他们所接受的某些规则，是对一定范畴的人在一定事物上必须服从的规则，这样就建立了那些人的权威。

专业化。 决策中专业化任务的增多，既是提高决策者能力的一种方法（因为决策过程中的参与者没有一个能精通所有的领域和决策的所有方面），又是限制任何一个决策者的权力或影响力的一种方法。在民主社会里，特别复杂的功能专业化——这在美国的制衡体制中走到了极端——极大地限制了决策者的权力或影响力。

合作。 因此，在所有决策系统中，特别是在民主的系统中，可以通过许多参与者之间的合作来制定政策。每一个参与者执行一项对制定政策是必要的，但其本身又是不足的任务。决策是一种合作的集体努力，而政策是一种共同的产物，它是超越任何分派到决策任务的个人或小集团的能力范围的。

起关键性作用的直接决策者。 任务专业化的两种形式对决定合作过程的特点尤为重要。一种专业化形式是把直接责任给予成年人中的一小部分人和（在民主国家）给予被分配到决策任务的全体人民中一小部分人。民主国家中大多数决策者的任务最轻，并且是听任其选择的：投票、加入利益集团、同直接决策者的交流，如此等等。

专业化的另一种形式，是直接决策者内部的细致分工。例如在美国联邦政府中，重大的专业化是总统、最高法院法官、上诉法院法官、两院的多数党和少数党领袖、国会委员会主

席、众院议长，以及各部首脑等。

直接决策者之间的合作。 每一个执行其专业化任务的直接决策者，发现合作——即联合作出政策决定——是可能的，因为(1)他们不仅受到所有参与者都得遵守的一般规则的限制和指导，而且也受到直接决策者本人应当遵守的具体规则的限制和指导；(2)他们彼此直接和间接地运用他们的权威；(3)他们相互说服，并重新考虑自己的政策立场。

有组织的合作和非正式合作。 为了便于合作，他们建立了像国会委员会和政党这样的正式组织(这样就在政府中创建了一个政府)，也运用各种不同的相互调节的非正式技术。

政策分析(修正过的形式)的范围

在试图说服他人合作或为他们自己导找一个更能合作的政策立场中，直接决策者和其他领导人使政策分析成为权力运用中的一种基本策略。他们手中的政策分析再也不是权力运用的另一种选择，而主要成了影响力或权力的工具，成了一种在政策上进行斗争的方法。

政策分析并非不现实地试图得出正确政策的最后决定，它只不过是进行说服罢了。与本书早先讨论过的那种分析不同，它不与目标或价值观上的不同意见发生冲突，因为它把为之作分析的决策者的价值观作为一般正确的观点来接受。

其他参与者

利益集团领袖。 利益集团领袖是决策过程极其积极参

与者中的一个重要部分。除了少数例外，他们没有直接决策的合法权威或超出法律的权威。因此，他们十分依赖于另一种行使权力或影响力的主要方法：通过党派分析进行说服。这样他们变得确实炙手可热。他们成了那些掌有实权的直接决策者的信息和分析的主要来源。

普通公民。 然而，普通公民在决策中起着相对消极的作用。他们将绝大多数政策问题的最后定夺授权或让给直接决策者，虽然有时他们进行干预，使决策者维持他们所希望的立场。候选人或利益集团领袖一般难于动员公民围绕某些具体问题进行投票。只有围绕少数几个公民非常关心的问题才能动员公民投票。不过，在民主国家，公民确实选择最高的直接决策者（这些人同时也是任命其他直接决策者的人）。这项选择任务使公民在政策上拥有比他们积极寻求的大得多的影响，原因在于政党所起的特殊作用。

政党与选举。 通过把一大批候选人归入政党来组织和强化公职竞争，这就迫使政党和它们的候选人去研究公民希望得到些什么，尽管政党试图只用甜言蜜语、非理性的和无理性的呼吁，以及经过调查后采取他们认为符合公民需要的政策立场来吸引选票。政党竞争的结果，在某种程度上使直接决策者对相对消极的公民的要求和偏爱比等公民以积极的行动对直接决策者“表明”他们的愿望时作出更多的反应。

偏爱的重建

决策梯子。 然而政党、直接决策者、利益集团领袖，以及

其他领导人并不只对公众的偏爱作出反应，他们还以各种不同的方式告知、说服和教导公众。因此，决策过程是循环的，也可以把它看成一架梯子，行政首脑在上，普通公民在下，其他参与者居中。公民自下而上地反映他们的意见和偏爱，但在梯子的每一级，一个信息更丰富，更积极，或更负责的决策参与者自上而下地把一些有助于下一级参与者澄清和修正其政策立场的信息、分析和建议输送给他。这一输送到达最底层，以帮助公民理解和更好地表达他们自己的愿望和需要。

重建性领导。 因此政治领袖在决策中具有巨大的回旋余地，只要他们意识到有可能重建公民和决策中其他参与者的偏爱，并巧妙地改变政策决定在其必然归属的选择范围内的地位。

进一步的探索

回顾本书包括的内容，简直不知道哪些进一步的阅读资料无助于加深人们对决策的理解。我们已经讨论了很多论题：人们怎样分析问题；他们解决问题的专业化方法；制造和传播信息的方法；公众讨论公共问题的特点；法律和其他制定规则的方法；人们怎样相互影响；像总统职位和国会委员会之类的特定机构；公共利益；功利理论；“全体反对全体的战争”等等。

因此，这里可能出现的建议阅读的大多数资料已列于注释之中。这些在注释中的阅读材料的地位相当精确地指明了这些资料进一步发展了哪些论题。有关我们讨论过的具体问题的进一步阅读资料，一般可以通过查阅目录或索引表找到。

当然，有关决策主要方面的容易得到的阅读资料，是迄今已出版的这套丛书中的其他书籍。有关公民行为和舆论的形成，可见R·E·莱恩和D·O·西尔斯的《舆论》(新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司，1964年)；有关投票和政党，可见F·I·格林斯坦的《美国的政党制度和美国人民》(新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司，1963

年）；有关直接决策者，可见N·W·波尔斯比的《国会和总统职位》（新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司，1964年）；有关地方政府（这点我们略去了）和州政府，可见H·考夫曼的《州和地方政府的政治和政策》（新泽西，恩格尔伍德克利夫斯：普兰蒂斯-霍尔公司，1964年）。这套丛书的每一本书都有带注释的参考书目。

由于决策过程在政治学中不是一个定义明确和确立的领域，不可能指出一些恰好明确属于这一领域的著作。不过我还是想指出四本优秀的著作以引起注意（其中的三本已在本书注释中提到过）。这几本书在方法论上各不相同，每本书都以罕见的技巧分析了决策过程的某些主要方面：D·B·杜鲁门的《行政管理过程》（纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1960年）实证丰富，而同时对我们所包括的决策内容作了清楚明确的理论分析。S·H·比尔的《集体主义时代的英国政治》（纽约：艾尔弗雷德·A·诺夫，1966年），通过将当代决策过程同它们的历史先行者联系起来，从而揭示了当代决策过程的核心。在《美国事务和公共政策》（纽约：艾瑟顿出版社，1963年）中，这个书名隐蔽了本书中包含的一系列决策现象并冲淡了它的重要性。雷蒙德·鲍尔、伊锡尔·德-索拉、普尔和刘易斯·安东尼·德克斯特，正如我们说过的，在研究立法者的决策作用以及他同利益集团和选民的关系中取得了一些重要的新见解。在杜鲁门的著作问世10年之前，彭德尔顿·赫林在《民主的政治》（纽约：W·W·诺顿，1965年新版）中，以含蓄而不是明讲的理论内容对政府政治和决策作了极有见地的分析。除了指出赫林著作的重要性外，其本身也值得一谈的另一篇文章是，艾弗里·莱塞森在《美国政治学评论》第60期（1966年6月）

上写的对赫林新版著作的评论。

至于另一类读物，有许多现成的案例研究著作，它们涉及有关特定的政府机构、政策争论以及行政管理过程。其中大部分能被当作——有些是有意作为——研究决策过程的书来阅读。这些书有A·怀尔达夫斯基的《狄克逊—耶兹：权力政治研究》（纽黑文：耶鲁大学出版社，1962年）；E·迈尔森和E·C·班费尔德的《政治、规划和公共利益：芝加哥的公共住房案例》（伊利诺伊，格伦科：自由出版社，1965年）；A·F·韦斯廷编的《权力的用处：美国政治中的7个案例》（纽约：哈考特，布雷斯和世界公司，1962年）；A·马斯的《浑水：军事工程师和国家的河流》（马萨诸塞，剑桥：哈佛大学出版社，1951年）；A·L·赫希曼的《走向进步的旅程：拉美经济决策研究》（纽约：20世纪基金会，1963年）；H·L·威伦斯基的《组织情报：政府和工业界的知识与政策》（纽约：基础图书公司，1967年）中有关经济顾问委员会的章节；以及波尔斯比在他的一本上面提到过的书中有关预算过程的章节。

某些进一步的阅读资料的设计可能是为了富有想象地去探索本书中的特定社会过程及与之有关的特别有兴趣的其他过程之间的关系。例如，一个人对政府决策过程的认识会因与其他迥然不同的“决策”过程相比而更为敏锐起来。在《政治、经济和福利》（纽约：哈珀兄弟公司，1953年）中，A·达尔和我在某种程度上通过市场系统的决策与通过政府的决策作了一项比较研究。

再举一例。人们或许会按两种截然不同的解决政治问题的想法来看待决策过程：有人强调人易犯错误，因而需要开明民主的政治制度；有的人则强调人的能力和足以从理论上阐

述指导社会重建的潜力，因而接受能力强者的独裁领导。J·L·塔尔蒙在《极权主义民主的起源》(纽约：弗雷德里克·A·普雷格，1960年)中出色地讨论了这两种传统的看法。

最后，再举一例。人们或许会开阔思路，去看一看能从某些经典的政治哲学中汲取什么。例如，阅读卢梭的《社会契约论》观察一般意志怎样指明作为权力的另一选择的政治社会化、一致意见以及分析的作用——所有这些被认为是决策的组成部分——是令人激动的。